

**Vergleichende Betrachtung
des deutschen und des schweizerischen
Bankenaufsichtsgesetzes**

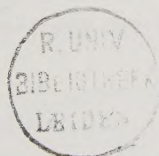
Götz-Dieter Schober

Vergleichende Betrachtung

des deutschen und des schweizerischen

Bankenaufsichtsgesetzes

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München



vorgelegt von
Götz-Dieter Schober

1957

Referent: Professor Dr. Otto Hintner

Tag der mündlichen Prüfung: 19. Dezember 1957

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
I. Die Ursachen für die Entstehung der Bankenaufsichtsgesetze	1
1.) Die Entwicklung in Deutschland	1
2.) Die Entwicklung in der Schweiz	4
II. Das Ziel der Bankenaufsichtsgesetze und der Einfluß der herrschenden Wirtschaftsordnung auf ihre Gestaltung	7
III. Die Objekte der Aufsicht	9
A. Die materiellen Bestimmungen der Bankenaufsichtsgesetze	12
I. Die Zulassung zum Geschäftsbetrieb	12
1.) Die Rechtsnatur der Zulassungsbestimmungen	12
2.) Die Voraussetzungen der Zulassung	14
a) Innere Organisation der Banken	14
b) Befähigungsnachweis	15
c) Nachweis der erforderlichen Mittel	16
d) Bedürfnisnachweis	17
II. Reglementierung des Zinssatzes	24
III. Die Vorschriften über das Eigenkapital	28
1.) Das Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital	28
a) Die Garantiefunktion des Eigenkapitals	28
b) Die kreditpolitische Variante der Deckungsvorschriften	33
2.) Vorschriften über die Rücklagen	36
3.) Vorschriften über die Kapitalrückzahlung	36

IV. Die Liquiditätsvorschriften	37
1.) Der Begriff der Liquidität und die Bedeutung der Liquiditätsvorschriften	37
2.) Die Vorschriften über die Barreserven	39
a) Die doppelte Funktion der Barreserven	39
b) Die Barreservenvorschriften als Mittel der Liquiditätssicherung	40
c) Die Barreservenvorschriften als Mittel zur Beeinflussung des Kreditvolumens	44
3.) Die Vorschriften über die Sekundärliquidität	49
V. Vorschriften über einzelne Kredit- und Anlagegeschäfte	55
1.) Vorschriften über den Großkredit	55
2.) Vorschriften über die ungedeckten Kredite	59
3.) Vorschriften über die Organkredite	60
4.) Anlagen in Wertpapieren und Grundstücken	61
5.) Die Sondervorschriften des BG über Anlagen und Kredite im Ausland	63
VI. Die Vorschriften über die Spareinlagen	66
VII. Die Vorschriften über die Publizität der Jahresabschlüsse	71
1.) Der Zweck der Publizitätsvorschriften	71
2.) Inhalt und Aussagewert der publizierten Jahresabschlüsse	73
B. Die Überwachung der Banken	82
I. Die Organe der Aufsicht, ihre Aufgaben und Befugnisse nach dem schweizerischen Bankengesetz	82
1.) Die Revisionsstellen als Träger materieller Aufsichtsfunktionen	82

2.) Die Eidgenössische Bankenkommision als Träger hoheitlicher Aufsichtsfunktionen	85
3.) Die Befugnisse des Bundesrates und der Gerichte zum Schutze der Banken selbst (Fälligkeitsaufschub und Stundung)	87
Anhang: Besondere Vorschriften über das Konkurs- und Nachlaßverfahren	90
II. Die Organe der Aufsicht, ihre Aufgaben und Befugnisse nach dem Kreditwesengesetz	92
1.) Die Wandlungen der Organisationsformen	92
2.) Die Träger der materiellen Aufsichtsfunktionen	93
3.) Die Träger der hoheitlichen Aufsichtsfunktionen	97
III. Probleme des organisatorischen Aufbaus der Bankenaufsicht	100
1.) Das Problem der Zuständigkeit	100
2.) Zentrale oder dezentrale Aufsichtsführung	106
Schlußbetrachtung	109
I. Die Tendenzen der Bankenaufsichtsgesetze	109
II. Grundlagen einer Neuordnung	112
Anhang	118
Die Auswirkungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf die Bankenaufsicht	118
Die Auswirkungen des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf die Bankenaufsicht	119
Lebenslauf	122

Q u e l l e n v e r z e i c h n i s

- H.J. Becker: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundsatzfragen zum Kreditwesengesetz, in "Sparkasse" 1955
- Birck, Neumann, Steinsdorf: Die Bankbilanz, Wiesbaden 1951
- A. Böckli: Bemerkungen zum Entwurf für ein schweizerisches Bankengesetz, Basel 1934
- W. Brühlmann: Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Weinfelden 1935
- K.v. Büren: Analytische und vergleichende Bankbilanzkritik, Bern 1948
- H. Burchard: Die Liquiditätsgesetzgebung im deutschen und im schweizerischen Bankengesetz, Frankfurt 1937
- O. Burki: Pflichtprüfung und Verantwortlichkeit der Pflichtprüfer nach schweizerischem Bankengesetz und revidiertem Obligationenrecht, Zürich 1942
- Consbruch-Möller: Gesetz über das Kreditwesen, München-Berlin 1954
- W. le Coutre: Grundzüge der Bilanzkunde, 4. Aufl. Wolfenbüttel 1949
- F. Dertmann: Problematische Kreditrichtsätze, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1953
- K. Eisfeld: Probleme um das Eigenkapital der Kreditbanken, in "Die Unternehmung am Markt - Festschrift für Wilhelm Rieger", Stuttgart 1953
- Ernst: Grundzüge des Reichsgesetzes über das Kreditwesen, in "Bankarchiv" 1934/35
- R. Fiez: Die Veränderungen in der Weltwirtschaftsstruktur und das Problem der internationalen Kapitalanlage, Bern 1946
- F. Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. Tübingen 1928

- H. Fritzsche: Schuldbetreibung, Konkurs und Sanierung, 2. Band, Zürich 1955
- P. Gerstner: Bilanz-Analyse, 12. Aufl. Berlin 1944
- H. Gestrich: Kredit u. Sparen, 2. Aufl. Godesberg 1947
- L. Gleske: Die Liquidität in der Kreditwirtschaft, Frankfurt 1954
- A. Gnam: Kreditwesengesetz im Umbau, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955
- J.B. Gradl: Anlagen aus Spareinlagen, in "Bankarchiv" 1937/38
- P. Graner: Die Revision, Überwachung und Kontrolle nach revidiertem Obligationenrecht und Bankengesetz, Zürich 1938
- Gsell: Bank- und Kreditkrisen, in "Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft" Band I Bern 1955
- H. Günther: Können Zinsabkommen wirksam sein? in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1956
- O. Hintner: Liquidität der Banken, in "Zeitschrift für Betriebswirtschaft" 1940
- O. Hintner: Praxis der Wirtschaftsprüfung, 3. Aufl. Stuttgart 1949
- W. Hofmann: Handbuch des gesamten Kreditwesens, 5. Aufl. Frankfurt 1953
- E.R. Huber: Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl. Tübingen 1953
- P. Jaberg: Reden und Aufsätze, Zürich 1953
- A. Jöhr: Die schweizerischen Großbanken und Privatbankiers, Zürich 1940
- W. Kalveram: Die Prüfung der Kreditwürdigkeit, 3. Aufl. Berlin 1937
- W. Kalveram: Bankbilanzen, 1. Teil, Leipzig 1922

- v. Katzler: Bankenpolitik im nationalsozialistischen Staat, in "Bankarchiv" 1933/34
- E. Küng: Zur Problematik des schweizerischen Kapitalexports, in "Aussenwirtschaft" 1955
- F. Leutwiler: Mindestreserven als Instrument der Notenbankpolitik in "Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik" 1956
- A. Linder: Das schweizerische Bankengesetz, in "Bankarchiv" 1934/35
- H. Linhardt: Kreditkontrolle, Essen 1954
- E. Lukas: Geld und Kredit, Heidelberg 1951
- K. Mellerowicz: Liquidität, in "Die Bank", 2. Band, Wiesbaden 1952
- Mellerowicz-Jonas: Bestimmungsfaktoren der Kreditfähigkeit, Berlin 1956
- W. Müller-Freienfels: Die Bankaufsicht, Marburg 1940
- V. Muthesius: Gesunde Konkurrenz, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955
- V. Muthesius: "Wettbewerb oder öffentliche Funktion?" in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1956
- K. Nordhoff: Die Maßnahmen der Reichsbank zur Verbesserung der Publizität, Liquidität und Solidarität der Banken, in "Untersuchung des Bankwesens", 1. Teil 2. Band Berlin 1933
- Oberbillig: Bankenaufsicht - zentral oder dezentral?, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955
- Obst-Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen, 34. Aufl. Stuttgart 1955
- F. Ottel: Betriebsnahe und betriebsferne Kreditpolitik, in "Zeitschrift für Betriebswirtschaft" 1951
- Paersch: Maßnahmen des Staates hinsichtlich einer Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, in "Untersuchung des Bankwesens", 1. Teil 2. Band Berlin 1933

- J. Panten: Das Bankgewerbe in der Marktwirtschaft, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955
- O. Pfeleiderer: Mindestreserven im Dienste der Kreditpolitik, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1948
- H. Pröhl: Das Reichsgesetz über das Kreditwesen, Kommentar, 2. Aufl. Berlin 1939
- E. Preiser: Sparen und Investieren, in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik" Jena 1944
- W. Rahmsdorf: Mißverständnisse um die Kreditrichtsätze, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1954
- W.E. Rappard: Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1948, Zürich 1948
- W. Reichardt: Gesetz über das Kreditwesen, Berlin 1942
- Rossy-Reimann: Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Zürich 1935
- H. Schmedes: Das Wesen der Spareinlagen, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen", 1951
- M. Schneider: Kreditaufsicht oder Bankenaufsicht, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen", 1950
- H. Schreihage: Das Gesetz über das Kreditwesen, in "Die Bank", Band 1, Wiesbaden 1952
- H. Schreihage: Bankaufsicht - Gestern und Morgen, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1950
- W. Schwander: Das schweizerische Bankengesetz unter spezieller Berücksichtigung seiner wirtschaftlich wichtigen Bestimmungen, Zürich 1943
- B. Schweizer: Die Liquidität in Bank und Industrie, Bern 1949
- H. Sobbe: Probleme der deutschen Bankaufsicht unter Berücksichtigung der Bankaufsichtsverhältnisse in den USA, Frankreich und England, Bonn 1952
- F. Somary: Bankpolitik, 3. Aufl., Tübingen 1934

- Sparkassenorganisation: Die Problematik der Mindestreserven - Beitrag der Sparkassenorganisation zur Gestaltung des künftigen Bundesnotenbankgesetzes, Stuttgart 1954
- M. Stahlberg: Die Neuordnung der Bankaufsicht, in "Sparkasse" 1954
- H. Steinert: Probleme der Bankenaufsicht, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955
- R. Stucken: Liquidität der Banken, Berlin 1940
- R. Stucken: Neue Liquiditätspolitik als Mittel der Kreditpolitik, in "Bankarchiv" 1934/35
- Tarnutzer: Entstehung, Organisation und Funktion der Eidgenössischen Bankenkommision, Bern 1951
- F. Unverzagt: Gewerbefreiheit im Kreditwesen?, in "Sparkasse" 1955
- W. Urech: Die staatliche Beaufsichtigung der Banken in der Schweiz, Zürich 1944
- E. Walb: Die Bankenkrise, in "Zeitschrift für Handelswissenschaftliche Forschung" 1932
- F.U. Willeke: Betrachtungen zur Unvollkommenheit des Kreditmarktes, in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik" Stuttgart 1955
- J. Ziegler: Bankensanierung und Bankenaufsicht, Berlin 1933
- Zwoll: Mindestreserven als Mittel der Geld- und Kreditpolitik, Berlin 1954.

Zeitschriften und Statistiken

Bankarchiv

Sparkasse

Zeitschrift für Betriebswirtschaft

Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen

Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung

Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik

Monatsberichte der Bank deutscher Länder

Geschäftsberichte der Bank deutscher Länder

Statistisches Handbuch der Bank deutscher Länder 1948-1954

Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1954 - Mitteilungen der volkswirtschaftlichen und statistischen Abteilung der schweizerischen Nationalbank

Neue Juristische Wochenschrift (NJW)



E i n l e i t u n g

I. Die Ursachen für die Entstehung der Bankenaufsichtsgesetze

1.) Die Entwicklung in Deutschland.

Der Zusammenbruch der Dresdner Kreditanstalt und der Leipziger Bank Aktiengesellschaft - letztere stellte am 25. Juni 1901 ihre Zahlungen ein und ging in Konkurs - führte erstmalig zu der Forderung nach einer generellen staatlichen Überwachung des Bankwesens. "Zur wenigstens formalen, eventuell auch materiellen Kontrolle des gesamten Bankwesens im Deutschen Reich", empfahl Adolph Wagner die Errichtung eines "Reichs-Bankkontrollamtes".¹⁾ Besonders eingehend hat sich die Bankenenquete des Jahres 1908/09 mit den Fragen einer Bankenaufsicht beschäftigt. Es wurde die Schaffung einer "ständigen Kommission für Bankangelegenheiten" vorgeschlagen. Der Vorschlag wurde jedoch nicht ausgeführt und damit war der Ansatz für die Einführung einer generellen Bankenaufsicht zunichte gemacht.

Bei dem Ausbruch der Bankenkrise im Sommer 1931 unterlagen somit nur bestimmte Arten von Kreditinstituten, wie die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, die Sparkassen, die Hypotheken- und Schiffspfandbriefbanken, einer speziellen Aufsicht. Alle übrigen Kreditinstitute waren lediglich den für sämtliche Unternehmungen geltenden handelsrechtlichen Vorschriften unterworfen.

Bekanntlich kam die Krise zum offenen Ausbruch, als sich die "Darmstädter und Nationalbank" am 13. Juli 1931 gezwungen sah, ihre Schalter zu schliessen. Obwohl das Reich die Ausfallbürgschaft gegenüber den Gläubigern der "Danatbank" übernommen hatte, setzte sofort ein Run auf alle Kreditinstitute ein. Um ein völliges Chaos zu verhindern, wurden auf Verordnung des Reichspräsidenten unverzüglich Bankfeiertage verfügt. Ausserdem sah sich das Reich gezwungen, den in die größten Schwierigkeiten geratenen Banken finanzielle Hilfe zukommen zu lassen, damit die notwendigen Bankensanierungen durchge-

1) Zitiert bei Paersch, Maßnahmen des Staates hinsichtlich einer Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, in "Untersuchung des Bankwesens" (Bankenenquete) I. Teil II. Band Berlin 1933, S. 33, vgl. auch im folgenden ebenda.

führt werden konnten.

Im Verlauf dieser Krise wurden schwere kredit- und bankpolitische Fehler, die sich die Banken hatten zu Schulden kommen lassen, offenkundig. Allerdings lagen die tieferen Gründe für die schweren Erschütterungen der deutschen Bankwirtschaft in der allgemeinen Krise der Weltwirtschaft und in dem durch die Folgen des Krieges und der Reparationspolitik hervorgerufenen permanenten deutschen Kapitalmangel. Um diesem dringenden Kapitalmangel abzuhelpen, sahen sich die deutschen Banken gezwungen, umfangreiche Auslanaskredite in Anspruch zu nehmen. Dabei wuchs, nachdem keine langfristigen Anleihen mehr zur Verfügung standen, der Anteil der kurzfristigen Kredite in steigendem Masse. Dies wirkte sich verhängnisvoll aus, als infolge der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten für die Richtung des internationalen Kapitalstromes nicht mehr das Zinsgefälle, sondern die Sicherheit maßgebend wurde.¹⁾

Dem plötzlich einsetzenden Abzug der kurzfristig aufgenommenen, aber langfristig angelegten Gelder waren die Banken keineswegs gewachsen. Dies führte zu erheblichen Liquiditätsschwierigkeiten. Im Übrigen war aber der Liquiditätsgrad der deutschen Kreditinstitute schon Jahre vor der Krise unzureichend, worauf die Reichsbank wiederholt hingewiesen hat.²⁾

Als einen weiteren, besonders schwerwiegenden kreditpolitischen Fehler hat man die häufige Gewährung von Großkrediten angesehen. "Das Einfrieren von Großkrediten verschlechterte die an sich bereits geringe Liquidität der Banken in besonderem Masse und beeinträchtigte ihre Wirtschaftlichkeit durch immer stärker werdende Abschreibungsbedürfnisse".³⁾ Nicht zuletzt war ja die Danatbank durch die Gewährung derartiger Großkredite an den Nordwollekonzern in ihre verhängnisvollen Schwierigkeiten geraten.

Schließlich wird im Begleitbericht die Aufblähung des deutschen Kreditappara-

1) Vgl. dazu u.a. E. Walb, Die Bankenkrise, in "Zeitschrift für Handelswissenschaftliche Forschung" 1932, S. 8; J. Ziegler, Bankensanierung u. Bankenaufsicht, Berlin 1933, S. 13 ff.; Bericht des Untersuchungsausschusses für das Bankwesen (Begleitbericht), abgedr. bei H. Pröhl, Das Reichsgesetz über das Kreditwesen, Kommentar. 2. Aufl. Berlin 1939, S. 2 ff.

2) Vgl. K. Nordhoff, Die Maßnahmen d. Reichsbank zur Verbesserung der Publizität, Liquidität u. Solidarität der Banken, in "Untersuchung des Bankwesens" (Bankenenquête), I. Teil, II. Band Berlin 1933, S. 250.

3) So der Begleitbericht a.a.O. S. 2

tes nach dem Kriege kritisiert. Der Wettbewerb nahm damit immer schärfere Formen an. Die Folge war, daß die Rentabilität der Kreditinstitute sich zusehends verschlechterte und so die Existenzfähigkeit zahlreicher Institute bedroht wurde.

In erster Linie aber waren die Mängel im deutschen Kreditwesen weder in seinem Aufbau noch in seinen Formen zu suchen. Sie waren vielmehr dem unrichtigen Verhalten der Leitung der Kreditinstitute zur Last zu legen.¹⁾

Wie die Bankenkrise lehrten, sind die Auswirkungen des Zusammenbruchs einer Bank ungleich schwerer, als die eines jeden sonstigen Unternehmens. Denn nicht allein die Gesellschafter und Aktionäre, sowie die Vielzahl der Gläubiger - worunter sich viele "kleine Sparer" befinden - werden dadurch betroffen. Jeder Bankzusammenbruch kann sehr leicht auch das Vertrauen zu den übrigen, gesunden Banken erschüttern und einen allgemeinen "Bankenrun" zur Folge haben. Inausweichlich ist dadurch die weitere Existenz jeder Bank und damit auch die Funktionsfähigkeit der gesamten Kreditwirtschaft in Frage gestellt. Das Drängen der Banken auf eine rasche Verflüssigung ihrer Kredite, die Stockungen im Zahlungsverkehr usw.²⁾ müssen notgedrungen die gesamte Volkswirtschaft in Mitleidenschaft ziehen.

Es liegt auf der Hand, daß der Staat bestrebt sein mußte, eine Wiederholung derartig schwerer Störungen zu verhindern. Und wenn schon die finanzielle Hilfe des Staates zur Beseitigung der Krise unumgänglich war, so mußte die Erkenntnis über die Ursachen der Krise erneut und verschärft die Forderung nach einer generellen Bankenaufsicht auslösen. So erklärte der Reichskanzler am 4. August 1931 in einer Rundfunkrede: "... aber nachdem einmal der Staat auf dringendes Ersuchen der Beteiligten sich rettend und schützend auf diesem Gebiet hat einschalten müssen, kann er sich nicht der Pflicht entziehen, auch Maßnahmen vorbeugender Art für die Zukunft zu treffen, wie es auch andere Völker längst getan haben. ..."³⁾

Zunächst konnte eine Bankenaufsicht nur nach einer vorläufigen Regelung auf dem Verordnungswege durchgeführt werden. Erst auf der Grundlage der Empfehlungen des 1933 eingesetzten Untersuchungsausschusses wurde ein Bankenaufsichtsgesetz, das "Reichsgesetz über das Kreditwesen" (KWG), am 5. Dez. 1934

1) So der Begleitbericht a.a.O. S. 1.

2) Vgl. u.a. H. Schreihage, Das Gesetz über das Kreditwesen in "Die Bank", Band I, Wiesbaden 1952, S. 286.

3) Zitiert nach Paersch, a.a.O. S. 34.

erlassen. Änderungsgesetze ergingen am 13. Dez. 1935 und am 4. Dez. 1938. Nachdem sich auf Grund der "Verordnung zur Änderung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen" vom 15. Sept. 1939, einige wesentliche Neuregelungen ergeben hatten, wurde das Gesetz am 25. Sept. 1939 als "Gesetz über das Kreditwesen" in 56 Paragraphen neu kodifiziert. Danach ergingen weitere Änderungsverordnungen am 23. Juli 1940 und am 18. Sept. 1944. Ausserdem wurden 5 Durchführungsverordnungen erlassen.

Auch nach 1945 ist das Gesetz über das Kreditwesen in Kraft geblieben,¹⁾ wenn sich auch einzelne Vorschriften nicht mehr anwenden lassen. So ergab sich vor allem durch den Wegfall der Zentralinstanzen eine Änderung. An die Stelle des Reichswirtschaftsministers, bzw. des Reichsbankdirektoriums traten Länderaufsichtsbehörden, bzw. die LZ-Banken.²⁾

2.) Die Entwicklung in der Schweiz.

Die Forderungen nach einem Bankenaufsichtsgesetz sind auch in der Schweiz vornehmlich dann aufgetaucht, sobald Banken in Schwierigkeiten gerieten.

Im Verlauf einer Bankenkrise in den Jahren 1910-14 kam es zum Zusammenbruch einiger kleinerer Banken, die infolge ihres harten Konkurrenzkampfes mit den Großbanken "gesunde Anlagegrundsätze" ausser acht gelassen hatten.³⁾ Daraufhin wurde noch im Jahre 1914 Professor Julius Landmann vom Bundesrat mit dem Entwurf eines Bankenaufsichtsgesetzes beauftragt. Nachdem Landmann seinen Entwurf sowie einen "Motivenbericht" eingereicht hatte, sind jedoch keine weiteren Schritte unternommen worden. Zunächst wurden die Bundesbehörden durch den inzwischen ausgebrochenen Weltkrieg vor dringendere Probleme gestellt. Später sah sich der Bund angesichts der günstigen Entwicklung des Bankwesens nicht mehr veranlaßt,⁴⁾ durch eine Spezialgesetzgebung in das private Bankwesen einzugreifen.

1) Gemäß Art. 123 Abs. 1 Grundgesetz gilt das Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages fort, soweit es dem Grundgesetz nicht widerspricht.

2) Näheres hierzu siehe S. 92 ff.

3) Vgl. Gsell, Bank- u. Kreditkrisen, in "Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft", Band I, Bern 1955, S. 189

4) Vgl. dazu u.a. A. Linder, Das schweizerische Bankengesetz, in "Bankarchiv" Jahrg. 1934/35, S. 491 ff.

Abgesehen von den Kantonalbanken unterlagen lediglich die Sparkassen in einer grösseren Reihe von Kantonen einer besonderen gesetzlichen bzw. verordnungsrechtlichen Regelung. Nur im Kanton Aargau unterstand seit dem Jahre 1917 das gesamte Bankwesen einer staatlichen Aufsicht.¹⁾

Erst nachdem im Zuge der Weltwirtschaftskrise die schweizerischen Banken Verluste erlitten hatten, wandte sich der Bund wieder der gesetzgeberischen Arbeit zu. Die tiefere Ursache für die Erschütterung der Bankwirtschaft lag in der engen Verflechtung mit dem internationalen Kapitalmarkt. In den 20iger Jahren hatten die schweizerischen Banken - infolge ihrer wachsenden Geldflüssigkeit, sowie infolge der hohen ausländischen Zinssätze - vielfach beachtliche Mittel in den kapitalarmen Ländern, vornehmlich in Deutschland, angelegt. So waren im Zusammenhang mit den Konkursen ausländischer Schuldner, den Stillhalteabkommen, mit Abwertung und Devisenbewirtschaftung beträchtliche Verluste nicht zu vermeiden. Auch erlitten die Banken im inländischen Geschäft - überwiegend bedingt durch Zahlungseinstellungen und Sanierungen der durch die Weltwirtschaftskrise betroffenen Industrien - umfangreiche Verluste.²⁾ Eine ganze Reihe von kleineren und mittleren Banken fielen der Krise zum Opfer. Trotz zweimaliger Intervention des Bundes mußte schließlich auch eine Großbank, die "Schweizerische Diskontbank" (früher Genfer Diskontbank), am 8. Mai 1934 in Liquidation treten.

Wenn auch die Bankenzusammenbrüche zum Teil kaum vermeidbare Auswirkungen der internationalen Krise waren, so wurden doch, wie schon bei der Krise von 1910-14, auch im schweizerischen Bankwesen zahlreiche Mängel offenkundig. Einmal fehlte es an einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeit der einzelnen Bankorgane und an einer ausreichenden Kontrollinstanz, ähnlich dem deutschen Aufsichtsrat. Bei der Kreditgewährung stellte sich vor allem die mangelnde Risikoverteilung und das Überschreiten eines der Natur der Bank nicht mehr entsprechenden Geschäftskreises, wie beispielsweise die Vornahme von Auslandsgeschäften seitens kleinerer Lokalbanken, als verhängnisvoll heraus.³⁾

1) Vgl. hierzu W. Urech, Die staatl. Beaufsichtigung der Banken in der Schweiz, Zürich 1944, S. 4.

2) Vgl. u.a. P. Jaberg, Reden und Aufsätze, Zürich 1953, S. 37; A. Weber, Geld, Banken, Börsen. 5. Aufl. München 1955, S. 289, ff.; Gsell, a.a.O. S. 183

3) Vgl. u.a. W. Schwander, Das schweizerische Bankengesetz unter spezieller Berücksichtigung seiner wirtschaftlich wichtigen Bestimmungen, Zürich 1943, S. 16 ff.; Gsell, a.a.O. S. 182; W. Urech, a.a.O. S. 9 ff.

War auch im einzelnen die Krise weniger auf die vornehmlich in Deutschland gemachten Fehler in der Geschäftspolitik der Banken zurückzuführen - beispielsweise war die Liquidität der schweizerischen Banken sehr viel zufriedenstellender - 'so bestand doch im Prinzip kein Unterschied. Nicht dem Bankensystem als solchem gab man die Schuld, sondern wie in Deutschland dem fehlerhaften Verhalten der Geschäftsleiter der Banken.

Der schweizerische Bundesrat, der sich zu Beginn der Krise sehr zögernd verhielt, sah sich nach der weiterhin ungünstigen Entwicklung schließlich doch gezwungen, sich mit dem Erlaß eines Bankenaufsichtsgesetzes zu befassen. Da er letztlich, um das Schlimmste zu verhüten, mit die Folgen der Krise in finanzieller Hinsicht zu tragen hatte, sah er es schon aus diesem Grunde als sein Recht an, in die "Sphäre der privaten Bankwirtschaft" einzudringen. So wird, ganz ähnlich wie in Deutschland, in der Botschaft des Bundesrates¹⁾ argumentiert: "... lehren die kürzlichen Ereignisse, daß eine Bank, sobald sie in Schwierigkeiten geraten ist, den Staat um Hilfe angeht und daß gleichzeitig auch die Gläubiger und die Schuldner an den Staat appellieren. Es ist daher durchaus natürlich, daß sich der Staat bemüht, durch geeignete Mittel Zusammenbrüche von Banken zu verhindern".

Der Gesetzesentwurf des Bundesrates wurde nach verschiedenen Änderungen am 8. Nov. 1934 als "Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen" von der Bundesversammlung angenommen. Dazuhin wurde am 26. Febr. 1935 vom Bundesrat eine "Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen" erlassen. (VVO)

Geringfügige Abänderungen des Gesetzes ergaben sich lediglich im Zuge der Änderung des Obligationenrechts.

1) Botschaft d. Bundesrates an die Bundesversammlung betr. des Gesetzes über die Banken u. Sparkassen, Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 86. Jahrg., Band I Nr. 6.

II. Das Ziel der Bankenaufsichtsgesetze und der Einfluß der herrschenden Wirtschaftsordnung auf ihre Gestaltung.

Sowohl das deutsche wie auch das schweizerische Gesetz entsprang der Einsicht, daß - wie bereits angedeutet - bei der besonderen Krisenempfindlichkeit und der überragenden Bedeutung des Bankwesens für die Gesamtwirtschaft auf einen staatlichen Einfluß nicht verzichtet werden kann. Durch diesen staatlichen Einfluß, der sich in den Bankenaufsichtsgesetzen niederschlug, sollte erreicht werden, daß "Schädigungen der Wirtschaft, der Bankkunden und der Aktionäre nach Möglichkeit verhütet werden und die Gesamtheit vor Funktionsstörungen im Bereich des Zahlungs- und Kreditverkehrs bewahrt wird".¹⁾

Wenn die Vorschriften in erster Linie auf den Schutz der Bankengläubiger abzielen - was besonders beim schweizerischen BG offensichtlich der Fall ist - ist damit noch nicht gesagt, daß lediglich die privatwirtschaftlichen Interessen der Gläubiger geschützt werden sollen. Ein wirksamer Gläubigerschutz bedeutet nichts anderes als eine Stärkung des Vertrauens zu den Banken und schafft somit erst die notwendige Voraussetzung für eine gesunde und funktionsfähige Kreditwirtschaft.

Mit einem Bankenaufsichtsgesetz kann neben dem Gläubigerschutz auch das Ziel verfolgt werden, Wirtschaftspolitik zu betreiben. Ob auch dies geschehen soll, und welche Maßnahmen im einzelnen geeignet erscheinen, einen wirksamen Gläubigerschutz zu erreichen, hängt von der grundsätzlichen Anschauung ab,²⁾ die man zu der Frage des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft einnimmt. Ist man der Überzeugung, daß der Staat mehr oder weniger lenkend in das Bank- und Kreditwesen eingreifen muß, um die gesetzten Ziele zu erreichen, wird man sehr durchgreifende Maßnahmen befürworten. Anders dagegen, wenn man in das "freie Spiel der Kräfte" mehr Vertrauen setzt.

Aus welcher grundsätzlichen Überzeugung heraus das Gesetz entstanden ist, wird man bei einem Vergleich der Gesetze berücksichtigen müssen. Darüber hinaus wird bei einer Beurteilung der einzelnen Gesetzesnormen die Vorstellung, von der der Betrachter selbst beherrscht wird, von ausschlaggebender Bedeutung sein.

Zwar bekannte man sich in Deutschland zur Zeit der Weimarer Republik zu einem

1) So Obst-Hintner, Geld-, Bank- und Börsenwesen, 34. Aufl. Stuttgart 1955, S. 323.

2) Vgl. H. Schreihage, a.a.O. S. 288.

"marktwirtschaftlichen System", hat dies aber, besonders in den späteren Krisen Jahren, durch interventionistische Maßnahmen stark modifiziert. Es herrschte eine "gemischte Wirtschaftsverfassung, in der wirtschaftliche Freiheitsrechte überlieferten Gepräges mit Prinzipien der kollektiven und staatlichen Wirtschaftsgebundenheit kombiniert waren".¹⁾ Im Zuge dieser Entwicklung war es ganz natürlich, daß der Gesetzgeber bei der Neuregelung des Bankwesens von der Voraussetzung ausging, auf das Postulat einer weitgehenden staatlichen Beeinflussung der Bankpolitik nicht verzichten zu können. Die freie Initiative der Banken sollte dabei im Rahmen des möglichen erhalten bleiben.

Besonders deutlich schlugen sich diese Gedanken in dem "Bewilligungssystem" und in einem teilweise recht weitreichenden Einfluß auf die Anlagepolitik der Banken nieder.

Dabei machte sich aber auch schon - als Ausdruck der vom Nationalsozialismus verfochtenen Wirtschaftsordnung - die Tendenz zu einer wirtschaftspolitischen Lenkung bemerkbar, die durch die im Laufe der Zeit vorgenommenen Gesetzesänderungen nur noch unterstrichen wurde. So wird vor allem die volkswirtschaftliche Aufgabe des Kreditapparates darin gesehen, "die allgemeine wirtschaftspolitische Zielsetzung der Reichsregierung wirkungsvoll zu unterstützen".²⁾

Der "Glaube an die wirtschaftliche und soziale Fruchtbarkeit des freien Wettbewerbs" wurde auch in der Schweiz nach den Krisenerscheinungen der 30-iger Jahre erschüttert. Entgegen den liberalen Bestimmungen der Bundesverfassung, wurden die Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozeß immer häufiger.³⁾ Trotz allem kann man feststellen, daß der schweizerische Gesetzgeber, im Gegensatz zu den Tendenzen in Deutschland, in noch weit stärkerem Masse dem System des freien Wettbewerbs vertraute. Dies kommt ganz deutlich in der Botschaft des Bundesrates⁴⁾ zum Ausdruck. So heißt es dort: "Übertrieben strenge Vorschriften würden wohl einerseits die Einlagen sichern, andererseits aber die Entwicklung der Banktätigkeit hemmen und den Kredit verteuern, so daß dadurch viel grössere allgemeine Nachteile verursacht wür-

1) E. R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl. Tübingen 1953, 1. Band, S. 29.

2) So der Begleitbericht, a.a.O. S. 7.

3) Vgl. W. E. Rappard, Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1948, Zürich 1948, S. 415.

4) Vgl. Botschaft a.a.O.

len als durch einen einzelnen Zusammenbruch. Das Gesetz hat also zwei entgegengesetzten Anforderungen Rechnung zu tragen: Der Sicherheit der Einlagen einerseits und dem Gedeihen der Banken, den Kreditbedürfnissen sowie der Entwicklung der Wirtschaft andererseits".

Hierin offenbart sich ganz deutlich die Anschauung, daß ein zu grosser staatlicher Einfluß den Interessen der Allgemeinheit geradezu entgegenwirken würde. Die "Freiheit des Handelns" scheint dem Gesetzgeber eine bessere Gewähr für eine gesunde und störungsfreie Entwicklung des Bank- und Kreditwesens zu sein. "Die Banken brauchen die Freiheit des Handelns wie der Fisch das Wasser", argumentiert Paul Jaberg.¹⁾ So ist es erklärlich, daß im schweizerischen Gesetz beispielsweise der Einfluß auf die Errichtung von Banken, auf ihre Geschäftsführung und Geschäftspolitik weit geringer ist, als im deutschen Gesetz.

III. Die Objekte der Aufsicht.

Ein Vergleich zwischen dem deutschen und dem schweizerischen Bankenaufsichtsgesetz wird dadurch sehr erleichtert, daß sich die Objekte der Gesetze, die Banken - oder wie sich das KWG ausdrückt, die Kreditinstitute - in entscheidender Weise ähneln. In beiden Ländern finden wir den Typ der Universalbank vorherrschend. Es besteht also - im Gegensatz zum sogen. englischen System - keine Trennung des Depositen- und Effktengeschäfts. Mit Ausnahme des Noten-, Hypotheken- und Pfandbriefgeschäfts werden von den deutschen Kreditbanken bekanntlich alle Arten von Bankgeschäften ausgeübt. Den schweizerischen Banken ist neben dem Verbot der Notenausgabe lediglich das Pfandbriefgeschäft nicht gestattet. Dies bleibt auf Grund des Bundesgesetzes über die Ausgabe von Pfandbriefen vom 25. Juni 1930 den beiden 1930 gegründeten Pfandbriefzentralen vorbehalten.

Grundsätzlich unterliegen sämtliche Kreditinstitute, bzw. sämtliche Banken dem Gesetz, gleichgültig, ob es sich um Kredit-, Hypothekenbanken oder Sparkassen, um private oder öffentliche Bankbetriebe handelt (§ 1 KWG bzw. Art. 1 Abs. 1 BG). Ausdrücklich vom Gesetz ausgenommen sind nur wenige, bestimmten Sonderzwecken dienende Institute, wie beispielsweise die Reichsbank, bzw. gegenwärtig die BDL und die LZ-Banken, oder die Kreditanstalt für Wiederaufbau

1) P. Jaberg, a.a.O. S. 36.

auf der einen Seite, und die schweizerische Nationalbank oder die Pfandbriefzentralen auf der anderen Seite.¹⁾

Soweit die übrigen Bankinstitute bereits einer besonderen Aufsicht unterliegen, wie die deutschen Hypothekenbanken und Staatsbanken oder die schweizerischen Kantonalbanken, finden für sie einzelne Paragraphen keine Anwendung.²⁾

Als Kreditinstitute i.S. des KWG sind alle "Unternehmungen, die Bank- oder Sparkassengeschäfte im Inland betreiben", anzusehen. Hierfür zählt das Gesetz einige, nicht erschöpfende Beispiele auf. Jedenfalls besitzt der "Reichswirtschaftsminister, bzw. die Länderaufsichtsbehörde als letztlich entscheidende Instanz bei der Auslegung des Begriffs "Kreditinstitut" einen sehr weitgehenden Spielraum, so daß auch Unternehmungen, die man herkömmlicherweise kaum als Kreditinstitut bezeichnen würde, dem Gesetz unterstellt werden können (vgl. § 1 KWG). So ist beispielsweise eine gewerbsmäßige Betätigung nicht unbedingt eine Voraussetzung. Schon eine geschäftsmäßige Betätigung kann für die Unterstellung unter das Gesetz genügen.³⁾

Das BG verzichtet dagegen auf eine Definition und stellt lediglich fest, daß die Banken - wobei auch Privatbankiers und Sparkassen, sowie diejenigen bankähnlichen Finanzgesellschaften, die sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, Banken i.S. des Gesetzes darstellen - , diesem Gesetz unterstehen. (Art. 1 Abs. 1 BG). In Zweifelsfällen entscheidet gemäß Art. 1 Abs. 4 BG die Bankenkommission. Jedoch ist ihr von vornherein insofern eine Schranke gesetzt, als das Gesetz eine Reihe von Geschäftsmerkmalen aufzählt, die für eine Unterstellung unter das Gesetz nicht ausreichen (vgl. Art. 1 Abs. 2 BG). Beispielsweise fallen die bankähnlichen Finanzgesellschaften, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, nicht unter das Gesetz. Ursprünglich hatte man sich mit der Absicht getragen, wie aus dem Entwurf des Gesetzes hervorgeht, überhaupt nur diejenigen Unternehmungen, die mit Publikumsgeldern arbeiten, dem Gesetz zu unterstellen. Wurde davon auch

1) Vgl. § 2 KWG; § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 5.11.1948; bzw. Art. 1 Abs. 5 BG - Allerdings untersteht die LZB einer Landesaufsicht, die gemäß § 9 des Gesetzes über die LZ-Banken (Gesetz Nr. 66 der amerikanischen Militärregierung) durch die Bankaufsichtsbehörde ausgeübt wird.

2) Vgl. hierzu im besonderen § 49 KWG; bzw. Art. 3 Abs. 4 und Art. 18 Abs. 2 BG.

3) So W. Reichardt, Gesetz über das Kreditwesen, Berlin 1942, S. 36.

Abstand genommen, so spielt die öffentliche Empfehlung für die Annahme fremder Gelder doch noch eine wesentliche Rolle. Dies gilt nicht allein für die bankähnlichen Finanzgesellschaften. Auch die Privatbankiers werden von einem Teil der Vorschriften befreit, falls sie auf eine öffentliche Empfehlung verzichten.

Darin offenbart sich deutlich die Tendenz des Gesetzes, vor allem der Masse der Bankengläubiger einen Schutz zu gewähren.

Dagegen trifft das KWG bei der Unterstellung unter das Gesetz keinerlei Unterschied hinsichtlich der Herkunft der den Banken zur Verfügung stehenden Mittel. Vielmehr ist deutlich das für die Tendenz des Gesetzes bezeichnende Bestreben spürbar, weit über das für den Gläubigerschutz notwendige Maß hinaus, "je nach der Notwendigkeit alle Faktoren der Wirtschaft, die auf das Gebiet der Geldschöpfung und Geldverteilung einen Einfluß gewinnen können, einer Kontrolle zu unterwerfen".¹⁾

Allen dem Gesetz unterstellten Unternehmungen gewährt sowohl das KWG als auch das BG einen Firmenschutz. Die Bezeichnungen "Bank" oder "Bankier" dürfen Unternehmungen, die dem Gesetz nicht unterstehen, weder in der Firma, noch zur Bezeichnung des Geschäftszweckes oder zu Werbezwecken verwenden (vgl. § 10 KWG bzw. Art. 1 Abs. 3 BG).

1) Vgl. W. Reichardt, a.a.O. S. 33

A. Die materiellen Bestimmungen der Bankenaufsichtsgesetze

I. Die Zulassung zum Geschäftsbetrieb.

1.) Rechtsnatur der Zulassungsbestimmungen.

Seit dem Erlaß der Bankenaufsichtsgesetze ist die Ausübung einer Banktätigkeit sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz von der Erfüllung verschiedener Voraussetzungen abhängig. Auf Grund des § 3 KWG wurde die Gewerbebefreiung, die nach der Gewerbeordnung bis dahin auch für Kreditinstitute ihre Gültigkeit hatte, eingeschränkt. Unternehmungen, welche "Geschäfte von Kreditinstituten im Inland betreiben wollen, bedürfen dazu der Erlaubnis des Reichswirtschaftsministers" bzw. gegenwärtig der Bankaufsichtsbehörden der Länder. Dasselbe gilt für den Betrieb von Zweigstellen jeder Art im In- und Ausland, bei ausländischen Kreditinstituten zum Betrieb von Zweigstellen im Inland, sowie zur Übernahme dauernder Beteiligungen an anderen Kreditinstituten (vgl. § 3 KWG). Ferner ist die Erlaubnis u.a. erforderlich für die räumliche Verlegung eines Kreditinstitutes oder einer inländischen Zweigstelle, für die Ausdehnung des Geschäftsbetriebs und die Änderung der Rechtsform eines Kreditinstitutes.¹⁾ Die Gründe, die für die Erlaubnisversagung in Frage kommen können, sind in § 4 Abs. 1 KWG erschöpfend aufgezählt. Nur soweit eine Befähigung der Geschäftsleiter in fachlicher und moralischer Hinsicht, ein örtliches oder gesamtwirtschaftliches Bedürfnis sowie eine genügende finanzielle Grundlage nicht vorliegen, darf die Erlaubnis versagt werden.

Das Schweizerische BG macht dagegen die Ausübung einer Banktätigkeit von keiner der genannten Voraussetzungen abhängig. Die Banken haben lediglich in ihren Gesellschaftsverträgen, Statuten oder Reglementen den Aufgabenkreis zu umschreiben, sowie eine ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation und Kompetenzverteilung vorzusehen (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 BG). Bevor die Bankenkommission nicht festgestellt und eine Bescheinigung darüber ausgestellt hat, daß die genannten Bedingungen erfüllt sind, "darf die Bank weder ihre Tätigkeit aufnehmen, noch ins Handelsregister eingetragen werden". (Art. 3 Abs. 3 BG i.V. mit Art. 9 Abs. 1 WO).

1) Vgl. Art. 1 der 1. DVO in der Fassung der 3. DVO vom 30. Juni 1936.

Zunächst erhebt sich die Frage, inwiefern ein Unterschied in der Rechtsnatur dieser Vorschriften besteht. Vornehmlich in der betriebswirtschaftlichen Literatur bezeichnet man die Erlaubnis gemäß § 3 KWG häufig als "Konzession". Nach der herrschenden Rechtslehre besitzt eine derartige Vorschrift jedoch nicht den Charakter einer echten Konzession. Im Rechtssinne spricht man von einer Konzession nur, sofern einem Privaten das Recht auf "Ausübung einer dem hoheitlichen Bereich vorbehaltenen Wirtschaftsbefugnis verliehen wird".¹⁾ Keinesfalls handelt es sich aber bei der Ausübung einer Banktätigkeit, mit Ausnahme des Notenbankgeschäfts, um eine dem hoheitlichen Bereich vorbehaltene Wirtschaftsbefugnis. Wir kennen im deutschen Bankwesen nur ein staatliches Notenbankmonopol, jedoch kein allgemeines Bankenmonopol.

Wenn dagegen "die Vornahme gewisser Betätigungen, die dem Individuum kraft seiner Persönlichkeit und seines Eigentums an sich zustehen, von einer vorgängigen Prüfung und Bewilligung der Behörde" abhängig gemacht wird, bezeichnet man dies nach Otto Mayer als ein sogen. "Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt".²⁾ Ein derartiges Polizeiverbot liegt auch im Fall des § 3 KWG vor.³⁾ Das Verbot ist eine "der blossen Kontrolle dienende Schranke", wie sich Huber sehr anschaulich ausdrückt, "die sich öffnet, wenn festgestellt ist, daß bestimmte Ordnungsvoraussetzungen erfüllt sind".⁴⁾ Zumeist bestehen zwar derartige Ordnungsvoraussetzungen in einem Fähigkeitsausweis oder einem Bedürfnisnachweis. Es kann sich jedoch auch um andersartige Voraussetzungen handeln. So auch im Falle des Art. 3 BG. Dadurch, daß die Ausübung einer Banktätigkeit von der Erfüllung gewisser Voraussetzungen, nämlich der des Art. 3 BG, abhängig gemacht wird,⁵⁾ handelt es sich u.E. ebenfalls um ein Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt.

Wenn sich auch rechtlich gesehen die Vorschriften über die Zulassung zum Geschäftsbetrieb entsprechen, so ergeben sich auf Grund der Verschiedenartigkeit der Voraussetzungen bei einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise weitreichendste Unterschiede. Wohl in Anlehnung an die Begriffe, die die Rechtslehre in Bezug auf die Erlangung der Rechtsfähigkeit eines Vereins herausge-

1) So E.R. Huber, a.a.O. S. 549. Ähnlich ferner F. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. Tübingen 1928, S. 345 ff.

W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Offenburg 1948 S. 257.

2) F. Fleiner, a.a.O. S. 405.

3) So E.R. Huber a.a.O., S. 744, ferner W. Reichardt, a.a.O. S. 79

4) E.R. Huber, a.a.O. S. 698.

5) So auch W. Urech, a.a.O. S. 63.

bildet hat, unterscheidet Schwander¹⁾ bei der Errichtung von Banken zwischen dem Normativsystem der Schweiz und dem Konzessionssystem in Deutschland. Nach unseren Ausführungen über die Rechtsnatur der Vorschrift können wir diese Ausdrucksweise nicht übernehmen. Immerhin verdeutlicht sie die Unterschiede, die bei einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise hervortreten. Die Konsequenz der Vorschrift des Art. 3 BG ist doch dahingehend, daß die Gewerbefreiheit tatsächlich nicht eingeschränkt wird. Die Voraussetzungen für die Zulassung bestehen ja lediglich in Normen, die ohne jede Schwierigkeit erfüllt werden können. Anders dagegen die Voraussetzungen des § 4 KWG. Sie liegen ausserhalb dessen, was jede Person kraft ihres eigenen Willens zu erfüllen in der Lage ist. Daher bezeichnet man dies häufig, aber letztlich doch zu Unrecht, mit dem Begriff des Konzessionszwanges.²⁾

2.) Die Voraussetzungen der Zulassung.

a) Innere Organisation der Banken.

Die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Banktätigkeit, die der schweizerische Gesetzgeber im öffentlichen Interesse für notwendig erachtet hat, bestehen also lediglich in einer entsprechenden "inneren Organisation der Banken", wie sie auf Grund des Art. 3 des 2. Abschnittes des BG gefordert wird. Nicht Anwendung findet diese Vorschrift auf die Kantonalbanken (Art. 3 Abs. 4 BG). Wie schon erwähnt, ist einmal der Aufgabenkreis der Bank in den Statuten und Reglementen zu umschreiben. Dabei müssen die Natur des Hauptgeschäfts und die Geschäftszweige, auf die sich die Tätigkeit der Bank regelmässig erstreckt, sowie die räumliche Ausdehnung der Geschäftstätigkeit angegeben werden (Art. 8 VVO.). Die Umschreibung geht also sehr wesentlich über die Forderung des § 16 Abs. 3 des deutschen Aktiengesetzes hinaus, nach dem neben anderem lediglich der Gegenstand des Unternehmens in der Satzung bestimmt werden muß.

Die schweizerische Vorschrift bedeutet gleichsam eine Erweiterung der Bankpublizität. Ihr Zweck ist es, "das Publikum über die Art und die Risiken des Unternehmens aufzuklären, dem es seine Gelder anvertraut".³⁾ Ob sich allerdings das Publikum bei der Anlage seiner Gelder von derartigen Angaben stark

1) W. Schwander, a.a.O. S. 9.

2) Zur verfassungsrechtlichen Problematik s. Näheres S. 17

3) W. Brühlmann, Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Weinfelden 1935, S. 41.

beeinflussen lassen wird, und ob sich überhaupt eine Beurteilung der Sicherheit davon ableiten lassen wird, erscheint doch sehr fraglich. Mag die Vorschrift auch nicht völlig überflüssig sein, so darf ihre Wirkung keinesfalls überschätzt werden.

Grössere Bedeutung kann dem Abs. 2 des Art. 3 BG beigelegt werden. Die Banken haben, soweit es der Geschäftszweck oder der Geschäftsumfang erfordert, "besondere Organe für die Geschäftsführung einerseits und für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits auszuscheiden". "Eine der wichtigsten Garantien für eine gesunde Geschäftsführung", heisst es dazu in der Botschaft, "besteht in einer Verwaltung, deren Organe richtig ausgeschieden und deren Zuständigkeit klar abgegrenzt sind". Dadurch sollte vor allem auch die Verantwortlichkeit der einzelnen Bankorgane, die, wie auch im KWG, gegenüber den handelsrechtlichen Vorschriften verstärkt wurde, klar festgelegt werden. Nun kennt allerdings das schweizerische Obligationenrecht (OR) keine Trennung zwischen Vorstand und Aufsichtsrat, wie das deutsche Aktiengesetz. Lediglich die Statuten können vorsehen, daß die eigentliche Geschäftsführung und Vertretung der Gesellschaft an einzelne Mitglieder des Verwaltungsrates (Delegierte) oder an Dritte (Direktoren) übertragen wird (vgl. § 717 Abs. 2 OR.). Art. 3 BG führt dagegen eine Trennung zwischen eigentlicher Geschäftsführung und einem für die "Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle" verantwortlichen Organ zwingend herbei. Im einzelnen wird die Bankenkommision entscheiden, in welchen Fällen eine derartige Trennung notwendig erscheint. Kleinere Institute werden mit einer einfacheren Verwaltung auskommen.²⁾ In erster Linie zielen also die Bestimmungen auf die Kapitalgesellschaften ab. Sie gehen damit wohl kaum wesentlich über das hinaus, was bereits auf Grund der deutschen aktienrechtlichen Vorschriften verlangt wird.

b) Befähigungsnachweis.

Die Aufnahme einer Banktätigkeit i.S. von § 3 KWG wird einmal von der Befähigung der Geschäftsleiter bzw. der Zweigstellenleiter abhängig gemacht. Sie müssen sowohl "ehrbar" als auch "fachlich genügend vorgebildet" sein, sowie "sonst noch erforderliche Eigenschaften und Erfahrungen" besitzen (§ 4 Abs. 1 Buchst. a KWG). Soll für die Dauer ein wirksamer Schutz gewährt werden, so

1) Vgl. Botschaft a.a.O. S. 184.

2) So Rossy-Reimann, Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, Zürich 1935, S. 18.

ist es natürlich nicht damit getan, daß nur im Zeitpunkt der Geschäftsaufnahme die Leiter ihre Befähigung nachweisen. Demgemäß muß jeder Wechsel in der Person der Geschäftsleiter dem "Reichsbankdirektorium" bzw. gegenwärtig der LZB angezeigt werden. (§ 8 Abs. 1 Buchs. a KWG). Falls die genannten Voraussetzungen nicht vorliegen oder zweifelhaft erscheinen, ist die Anzeige den Bankaufsichtsbehörden weiterzuleiten.¹⁾ Falls diese es für notwendig erachten, werden sie auf eine Abberufung drängen. Das schweizerische BG kennt dagegen keinen Befähigungsnachweis. Doch war diese Forderung sehr umstritten. Vor allem der prinzipiellen Abneigung gegen eine erhebliche Einschränkung der Gewerbefreiheit fiel sie zum Opfer. Es ist auch zuzugeben, wie weiter argumentiert wurde, daß ein Leumundszeugnis in der Regel keine Auskunft²⁾ über die moralische Qualifikation eines Geschäftsleiters zu geben vermag. Aber Personen, die von vornherein als äusserst ungeeignet erscheinen, sollten doch ausgeschlossen werden. Den Nachweis der moralischen und fachlichen Befähigung der Geschäftsleiter halten wir daher bei der besonderen Stellung und Bedeutung des Kreditgewerbes für notwendig.

Letztlich hat aber auch die Bankenkommission einen Einfluß auf die Besetzung der verantwortlichen Stellen. U.U. kann in der Art der Geschäftsführung eine Gläubigergefährdung i.S. des Art. 21 Abs. 3 BG erblickt werden.³⁾ Um einem solchen Mißstand zu begegnen, wäre es durchaus möglich, daß die Bankenkommission auf einen Wechsel der verantwortlichen Geschäftsleiter drängt.

c) Nachweis der erforderlichen Mittel.

Neben den persönlichen Voraussetzungen müssen auch gewisse sachliche Voraussetzungen erfüllt sein, um die Erlaubnis nach § 3 KWG erlangen zu können. Gemäß § 4 Abs. 1 c KWG müssen die zum Geschäftsbetrieb erforderlichen Mittel im Inland zur Verfügung stehen. Was unter "erforderlichen Mitteln" anzusehen sein wird, wird in jedem einzelnen Fall je nach Art des Geschäftsbetriebs, je nach Betriebsgrösse sowie Lage des betreffenden Institutes verschieden sein. Jedenfalls wird das "erforderliche Betriebskapital" so bemessen sein müssen, "daß mit seiner Hilfe das Institut lebensfähig erscheint".⁴⁾

1) Vgl. Art. 2 der Bekanntmachung der Bankaufsichtsbehörden über Anzeigen nach §§ 8, 9, 12 und 14 des Gesetzes über das Kreditwesen vom Sept. 1952, abgedr. bei Consbruch-Möller, Gesetz über das Kreditwesen, München-Berlin 1954, S. 61.

2) Vgl. dazu W. Urech, a.a.O. S. 64.

3) Näheres hierzu in Teil B. der Arbeit.

4) H. Pröhl, a.a.O. S. 105.

Zwar ist es in erster Linie Sache der Gründer, sich über die Höhe des erforderlichen Betriebskapitals Klarheit zu verschaffen. Auch besteht für die Bankengläubiger bereits dadurch, daß das Anlagevermögen durch das Eigenkapital gedeckt sein soll (§ 17 Abs. 2 KWG) und die Verbindlichkeiten ein bestimmtes Mehrfaches des Eigenkapitals nicht übersteigen dürfen (§ 11 KWG), ein gewisser Schutz. Allerdings ist zu bedenken, daß für die Ankurbelung des Geschäftsbetriebs zusätzliche Mittel erforderlich sind. Es wäre aber kaum tragbar, wenn diese nur mit Hilfe von Bankeinlagen aufgebracht werden könnten. Falls infolge der unzureichenden finanziellen Ausrüstung die Bank schon nach kurzer Zeit nicht mehr existenzfähig wäre, bestünde eine zu geringe Garantie für die Sicherheit der bis dahin vorhandenen Einlagen.

d) Bedürfnisnachweis.

Im Mittelpunkt der Diskussion um den Erlaubniszwang steht zweifellos der § 4 Abs. 1 b KWG, demzufolge die Erlaubnis nur in Übereinstimmung mit dem örtlichen und gesamtwirtschaftlichen Bedürfnis zu erteilen ist.

Einmal ist dies ein verfassungsrechtliches Problem. Es wird darauf hingewiesen, daß eine Bedürfnisprüfung das Grundrecht "der freien Berufswahl" in seinem "Wesensgehalt" antaste und sich daher mit Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 nicht vereinbaren lasse.¹⁾ Andererseits wird geltend gemacht, daß eine Bedürfnisprüfung verfassungsrechtlich gerechtfertigt

1) In einem für das gesamte Gewerberecht bedeutsamen Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, daß die Vorschrift des § 1 Abs. 2 Gaststätten-Gesetz, wonach die Erlaubnis zum Betrieb einer Schankwirtschaft nur erteilt werden darf, wenn ein Bedürfnis nachgewiesen wird, mit Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz nicht vereinbar ist. Gemäß § 19 Abs. 2 GG darf in keinem Fall ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. Das in Art. 12 GG verankerte Grundrecht der Berufsfreiheit werde jedoch in seinem Wesensgehalt angetastet durch eine Bestimmung, die dazu führen könne, daß der Zugang zu diesem Beruf überhaupt versperrt sei. Dies sei der Fall, wenn der Nachweis eines Bedürfnisses gefordert werde; denn dieser Nachweis liege ausserhalb der Tatbestände, auf die der Bewerber Einfluß nehmen könne.

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.12.1953 I C 90/53 - Abgedruckt in NJW Jahrgang 1954 S. 524 ff.

tigt sei, wenn sie sich als ein Erfordernis "zum Schutz anderer Grundrechte¹⁾ oder lebensnotwendiger Rechtsgüter der staatlichen Gemeinschaft" erweise.

Sicherlich besteht an der Aufrechterhaltung der Ordnung im Geld- und Kreditwesen ein überwiegend öffentliches Interesse. Wird aber nicht die Wirksamkeit der Bedürfnisprüfung überschätzt? Es erscheint uns fraglich, - wie noch darzulegen sein wird - ob eine Bedürfnisprüfung ein durchgereifendes Mittel darstellt, um die Ordnung der Währung, des Geld- und Kreditwesens vor der Gefahr des Zerfalls wirksam zu schützen. So mag es auch durchaus zweifelhaft sein, ob in diesem Fall der § 2 Abs. 1 GG Platz greift und ob eine Beschränkung des Grundrechts der Berufsfreiheit gerechtfertigt ist.

Von dieser Frage abgesehen ist die Bedürfnisprüfung im Unterschied zu den bisher genannten Kriterien der Zulassung ein Problem der Wirtschaftsordnung. Wenn wir einleitend zu unserer Arbeit darauf hingewiesen haben, daß bei der Beurteilung der Gesetzesnormen die grundlegende Anschauung, die man zu der Frage des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft einnimmt, von ausschlaggebender Bedeutung sei, so gilt dies insbesondere für die Bedürfnisprüfung. Während der schweizerische Gesetzgeber der Auffassung war, daß im allgemeinen Interesse auch für das Bankgewerbe der freie Wettbewerb seine Gültigkeit haben müsse, setzte man sich in Deutschland Überwiegend für einen Staatsinterventionismus ein. "Einer planlosen Ausdehnung und Übersetzung im Kreditwesen mit ihren schädlichen Folgen auf dem Gebiet der Einlagensammlung und Verteilung der Kredite ist vorzubeugen. Es ist daher nicht möglich, das bisherige liberalistische Prinzip der Gewerbefreiheit auf dem Gebiet des Kreditwesens weiter bestehen zu lassen".²⁾ Wenn auch seit Bestehen der Bundesrepu-

1) Nach Ansicht des OVG Rheinland-Pfalz stellt ein Bedürfnisnachweis nach § 4 Abs. 1 b KWG keine unzulässige Beschränkung des Grundrechts der freien Berufswahl dar. Er halte sich in den Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG und stelle ein "unumgänglich notwendiges Mittel zur Aufrechterhaltung der Ordnung auf einem für den Bestand der Volkswirtschaft und damit der staatlichen Gemeinschaft lebenswichtigen Wirtschaftssektor" dar.

Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 4.6.1954 2 C 118/54 - Abgedruckt in "Sparkasse" 1954 S. 387. Vgl. ferner H.J. Becker, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundsatzfragen zum Kreditwesengesetz in "Sparkasse" 1955, S. 19 ff; F. Unverzagt, Gewerbefreiheit im Kreditwesen? in "Sparkasse" 1955, S. 84; Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1954, S. 562.

2) Begleitbericht, abgedr. bei H. Pröhl, a.a.O. S. 9.

blik die Bestrebungen, eine Wirtschaftsordnung auf dem System des freien Wettbewerbs aufzubauen, die Oberhand gewannen, so halten doch viele Befürworter des freien Wettbewerbs eine Ausnahme für das Bankgewerbe in Anbetracht seiner besonderen Stellung für notwendig.

Einmal wird auf die Gefahren hingewiesen, die bei einem freien Zugang zum Bankgewerbe für die "Währung" entstehen könnten. So vertritt Gnam¹⁾ die Ansicht, daß "von der Währung her gesehen" zu prüfen sein wird, ob ein gesamtwirtschaftliches Bedürfnis zur Errichtung eines Kreditinstitutes besteht. Man wird beachten müssen, fährt Gnam fort, "daß jedes neue Kreditinstitut die bestehenden Kreditmöglichkeiten erweitert, den Umfang der Buchgeldwährung vergrößert und somit den Kreditplafond der Wirtschaft erhöht". Dagegen ist einzuwenden, daß der Umfang der bankmässigen Kreditschöpfung grundsätzlich nicht von der Zahl der vorhandenen Bankinstitute abhängt, sondern von dem sich bei den Banken befindlichen Gesamtbestand an Zentralbankgeld.²⁾ Dieser Bestand wird sich jedoch mit dem Hinzutreten neuer Institute nur vergrößern, falls dadurch irgendwelche Wirtschaftssubjekte bewogen werden, mehr als bisher ihre Kassenhaltung einzuschränken. Dies wird aber häufig nicht oder nur beschränkt der Fall sein. Nun wäre es aber auch denkbar, daß durch das Hinzutreten weiterer Institute die bargeldlosen Zahlungsgewohnheiten gefördert werden und damit die Fähigkeiten der Banken zur Schaffung von Buchgeld wachsen könnten. Jedoch erscheint es kaum sinnvoll, sowohl einen etwaigen Einlagenzuwachs, als auch eine weitere Ausdehnung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs verhindern zu wollen, um einer zu starken Erhöhung des "Kreditplafonds der Wirtschaft" entgegenzuwirken. Restriktive Maßnahmen der Zentralnotenbank dürften hierbei als ein ausreichendes Mittel anzusehen sein.

Erfolgt dagegen eine Ausdehnung des Bankenapparates, ohne daß sich gleichzeitig die Einlagen und damit die Geschäftsmöglichkeiten der Banken vermehren, daß sich also im Endeffekt lediglich mehr Banken in den Gesamtbestand an Zentralbankgeld teilen, so können damit viel nachteiligere und gefährlichere Folgen verbunden sein. Denn zwangsläufig wird dadurch die Rentabilität

1) A. Gnam, Kreditwesengesetz im Umbau, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955, S. 714 ff.

2) Siehe hierzu auch S. 47 ff.

der einzelnen Kreditinstitute vermindert.¹⁾ Da nun die Kreditinstitute versuchen werden, ihr bisheriges Geschäftsvolumen wieder zu erreichen, wird sich ein verstärkter Wettbewerb spürbar machen. Der Zusammenbruch weniger konkurrenzfähiger Institute wird unter Umständen nicht zu vermeiden sein. Falls der Versuch gemacht würde, durch eine Zinsreglementierung einen ruinösen Wettbewerb zu verhindern, so müßte ebenfalls Sorge getragen werden, daß der Bankenapparat sich nicht zu sehr ausdehnt. Die zur Rentabilitätssicherung notwendige Zinsspanne müßte im anderen Falle erheblich höher sein. Panten²⁾ fordert aus diesem Grunde eine Zinsreglementierung in Verbindung mit einer Bedürfnisprüfung.

Ferner wird auf das Sinken der Geschäftsmoral hingewiesen, die mit einer Verschärfung des Wettbewerbs verbunden ist. Bei einer starken Konkurrenz im Debitorengeschäft bestünde die Gefahr einer allgemeinen Verschlechterung der Kreditqualität. Damit würde die Sicherheit der Einleger ebenfalls in hohem Masse bedroht. Daß aber Verluste der Einleger sehr viel schwerwiegendere Folgen haben als in den übrigen Wirtschaftszweigen - und in diesem Falle dürfen auch die Gefahren für die Währung nicht übersehen werden - haben wir bereits betont und ist unbestritten.

Andererseits ist die Frage aufzuwerfen, ob es im allgemeinen Interesse liegen kann, diejenigen Banken, die mit relativ hohen Kosten arbeiten, keiner schärferen Konkurrenz auszusetzen. Muß nicht auch im Bankgewerbe ein Wettbewerb bestehen, der die Banken zwingt, auf eine Verminderung ihrer Kosten, beispielsweise auf eine Rationalisierung in ihrer Verwaltung hinzuwirken? Hier könnte eingewendet werden, daß durch die Bedürfnisprüfung nicht jeder Wettbewerb ausgeschlossen wird, sondern nur insoweit, als er ruinöse Formen anzunehmen droht. Ist es jedoch einer Bankaufsichtsbehörde möglich, die Ausdehnung des Bankenapparates so zu lenken, daß zwar einerseits eine Konkurrenz besteht, diese jedoch andererseits nicht solche Formen annimmt, daß dadurch die Rentabilität zum mindesten einer grösseren Anzahl von Instituten gefährdet wird? Die Bankaufsichtsbehörden versuchen zwar möglichst alle Faktoren, die zu einer Übersetzung des Bankenapparates führen könnten, zu beeinflussen. Das geht soweit, daß

1) Vgl. dazu u.a. H. Schreihage in "Die Bank" Band I, a.a.O. S.302; Ernst, Grundzüge des Reichsgesetzes über das Kreditwesen in "Bankarchiv" 1934/35, S. 379 ff.; H. Sobbe, Probleme der deutschen Bankaufsicht unter Berücksichtigung der Bankaufsichtsverhältnisse in den USA, Frankreich und England, Bonn 1952, S. 102.

2) J. Panten, Das Bankgewerbe in der Marktwirtschaft, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955, S. 646.

selbst "jede auf die Dauer gerechnete Ausdehnung der Geschäftstätigkeit der Zugestellten" erlaubnislos. (Art. 1 der 1. DVO.). Da es den Bankaufsichtsbehörden möglich sein wird, eine objektive Feststellung zu treffen, wie groß der tatsächliche Bedürfnis an Bankschaltern und der Ausdehnung von Sperrstunden sein wird, erscheint nach Meinung vieler Praktiker durchaus zweifelhaft.

In der Regel aber können die Bankaufsichtsbehörden gar nicht alle Faktoren erfassen, die zu einer Übersetzung zu führen vermögen. Eine Übersetzung des Bankgewinnes ist zwar, wie in allen anderen Wirtschaftszweigen, dadurch gekennzeichnet, daß das mögliche Leistungsvolumen das tatsächliche Leistungsvolumen übersteigt, d.h. also, daß die vorhandene Kapazität nicht voll ausgenutzt werden kann. Die Kapazitätsausdehnung der Banken wird aber keineswegs allein durch das Hinzutreten neuer Niederlassungen bestimmt. Ob sich in einer Volkswirtschaft wenige große Bankniederlassungen oder eine Menge kleinerer Niederlassungen befinden, ist für die Kapazität nicht ausschlaggebend. Dessen wir nur daran, daß bei den bestehenden Niederlassungen eine verbesserte Ausstattung und Erweiterung der Geschäftsräume, die Schaffung weiterer Arbeitsplätze und die zusätzliche Einstellung von Arbeitskräften vorgenommen werden kann, um damit steigende Umsätze oder die in der Zukunft erwarteten und erhofften Umsätze reibungsloser abwickeln zu können. Damit wird aber zweifellos ebenfalls die Kapazität der bestehenden Banken erweitert, ohne daß hierauf die Bankaufsichtsbehörde Einfluß nehmen könnte. Werden neue Niederlassungen errichtet oder die bestehenden erweitert, in jedem Fall werden dadurch zusätzliche Kosten entstehen. Werden also die Geschäftsmöglichkeiten der Banken, d.h. also das Leistungsvolumen, nicht entsprechend

- 1) So F. Unverzagt, a.a.O. S. 84. Im Gegensatz dazu: Fran, a.a.O. S. 72f.
- 2) "Unter der Leistung des Bankbetriebs wollen wir jede Bedarfserfüllung verstehen, die dem Bankkunden durch die Dienste der Bank ermöglicht wird". A. Jasse, Über das Selbstkostenproblem im Bankbetriebe, Leipzig 1921, S. 7. - Die Kapazität eines Bankbetriebes nur annähernd festzustellen, wird allerdings kaum möglich sein, vornehmlich wenn man von der Wertleistung im Gegensatz zu der Stückleistung ausgeht. Es kann aber kein Zweifel darüber bestehen, daß das Leistungsvolumen eines Bankbetriebes, sofern man an Stückleistungen denkt, nicht ohne der Einsatz von weiteren Arbeitskräften und sachlichen Mitteln beliebig gesteigert werden kann.

dem Kostenverlauf entwickeln, so wird sich unter der Voraussetzung unveränderter Gewinnspannen zwangsläufig die Rentabilität der Kreditinstitute verschlechtern. Es ist aber doch in erster Linie Sache der verantwortlichen Bankorgane, für die Rentabilität des betreffenden Institutes Sorge zu tragen. Das Streben nach Rentabilität wird im allgemeinen auch den Ausdehnungstendenzen eine Grenze setzen. Sofern allerdings bei der Errichtung einer Niederlassung rentabilitätsmäßige Überlegungen nicht in genügender Weise berücksichtigt werden oder gar von vornherein ganz bewußt nicht nach dem Rentabilitätsprinzip verfahren wird, wird eine unerwünschte Ausdehnung des Bankenapparates die Folge sein.

Daß es zu einer Übersetzung im Bankenapparat gekommen ist, kann nicht bestritten werden. Wie der Begleitbericht betont, sind die Ausdehnungstendenzen allerdings vorwiegend von der öffentlichen Hand ausgegangen. Es erhebt sich die Frage, ob bei den öffentlichen Kreditinstituten Rentabilitätsabwägungen keine entsprechende Rolle gespielt haben und ob es daher gerade bei diesen einer strengeren Kontrolle bedarf.

Eine Übersetzung des Bankenapparates kann jedoch nicht allein auf eine vorangegangene übermäßige Ausdehnung zurückgeführt werden. Eine Übersetzung wird sich in aller Regel erst in dem Augenblick besonders deutlich offenbaren, in dem, wie im Jahre 1931, ein Rückgang der Geschäftsmöglichkeiten der Banken eintritt. Die Schwankungen des Leistungsvolumens der Banken sind aber von der allgemeinen Wirtschafts- und Konjunkturentwicklung abhängig, und können weder von den Bankorganen noch von der Bankaufsichtsbehörde ohne weiteres vorausgesagt werden. Auch eine Bankaufsichtsbehörde wird eine Ausdehnung des Bankenapparates entsprechend den steigenden Umsätzen der Banken nicht verhindern wollen. Eine Übersetzung ist aber zwangsläufig nicht zu vermeiden, sobald die Umsätze der Banken infolge einer rückläufigen Konjunkturentwicklung zu sinken beginnen. Weitgehend wird die Rentabilitätsentwicklung der Banken davon abhängen, inwieweit es ihnen gelingt, dem Rückgang der Wirtschaftsumsätze entsprechend, den vorhandenen Apparat und damit die Kosten zu verringern.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß auch eine Bedürfnisprüfung keine Gewähr dafür bietet, daß es nicht zu einer Übersetzung des Bankenapparates kommt. Eine Bankaufsichtsbehörde kann lediglich versuchen, die Gefahren einer Übersetzung zu verringern, indem sie jeweils prüft, ob die Errichtung einer Niederlassung gerechtfertigt erscheint, d.h. ob auf Grund der örtlichen Verhältnisse die Voraussetzungen für eine genügende Rentabilität der zu errichtenden Niederlassung gegeben erscheinen. Im Grunde genommen ist dies eine Frage, die

nach jede Unternehmung, die nach dem privatwirtschaftlichen Prinzip arbeitet, in erster Linie stellen wird. Nur weil die Gefahr bestehen kann, daß eine Niederlassung lediglich aus Prestigegründen oder aus der Absicht heraus, weniger finanzkräftige Unternehmungen auszuschalten - wobei zunächst auf eine eigene Rentabilität bewußt verzichtet wird - errichtet wird, erscheint eine Bedürfnisprüfung gerechtfertigt. Aber dabei ist, wie gesagt, immer noch sehr zweifelhaft, ob eine Bankaufsichtsbehörde in jedem Falle in der Lage ist, sich darüber ein richtiges Urteil zu bilden.

Schließlich kann auch unter Hinweis auf die schweizerischen Verhältnisse der Notwendigkeit einer Bedürfnisprüfung keine allzu grosse Bedeutung zugemessen werden. Obgleich in der Schweiz kein Bedürfnisnachweis verlangt wird, kann nicht behauptet werden, daß in den letzten Jahren, gemessen an der Bilanzsumme, die Zunahme sämtlicher Bankniederlassungen nicht im Rahmen der Geschäftsentwicklung geblieben wäre. Auch erfolgte die zwischen den Jahren 1930 und 1935 sichtbare Zunahme vor allen Dingen während den ersten beiden Jahren, in welchen die schweizerischen Banken von der Krise erst wenig bedroht schienen. Das relativ schlechte Verhältnis zwischen der Bilanzsumme und der Zahl der Niederlassungen in den Jahren 1935 und 1940 dürfte also in erster Linie auf den Rückgang der Bilanzsumme zurückzuführen sein.

Jahr	Zahl sämtlicher ¹⁾ Bankniederlass.	Bilanzsumme sämtl. ¹⁾ Banken in Mill. Fr.	Durchschn.Bil.-Summe pro Niederl.
1925	2 425	14 774	60,9
1930	2 793	21 530	77,1
1935	3 158	17 552	55,6
1940	3 198	17 793	55,5
1945	3 540	20 928	59,1
1950	3 710	27 385	73,8
1954	3 882	34 280	88,3

1) Die Zahlenangaben sind entnommen aus "Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1954 - Mitteilungen der volkswirtschaftlichen und statistischen Abteilung der schweizerischen Nationalbank", S. 135 und S. 234. Ferner ebenda für die Jahre 1933, S. 83; 1940, S. 118; 1950, S. 207.

II. Reglementierung des Zinssatzes.

Neben der Bedürfnisprüfung hat die derzeitige Marktordnung in der Bankwirtschaft auch die Reglementierung von Zinsen und Konditionen zum Inhalt. Auf Grund des § 36 KWG (§ 38 KWG der alten Fassung) hatte der "Reichswirtschaftsminister" die Möglichkeit, "Mehrheitsbeschlüsse der Spitzenverbände der Kreditinstitute über die Geschäftsbedingungen - insbesondere über die Zins- und Provisionssätze- und über den Wettbewerb" für allgemeinverbindlich zu erklären. Er konnte aber auch von sich aus entsprechende Vorschriften erlassen. In Ausführung dieser Vorschrift wurden vom damaligen "Reichskommissar" verschiedene Vereinbarungen der Spitzenverbände für allgemeinverbindlich erklärt, die auch heute noch Gültigkeit besitzen.

Weniger das "Wettbewerbsabkommen", das gewisse Grundsätze für den Wettbewerb, in erster Linie über die geschäftliche Werbung der Kreditinstitute, aufstellt, als vielmehr die Zinsabkommen stehen heute im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die Neufassung des KWG. Der Untersuchungsausschuß hielt eine derartige Regelung "angesichts der in den letzten Jahren hervorgetretenen Auswüchse im Wettbewerb" für erforderlich.¹⁾ Durch die Festsetzung von Habenzinssätzen, die nicht überschritten werden dürfen, d.h. also von Höchstzinssätzen,²⁾ wurde zweifellos eine Beschränkung dieser Mißstände erreicht. Die jeweilige Höhe der Haben- wie auch der Sollzinssätze wird heute, in der Regel den Veränderungen des Diskontsatzes entsprechend von den Bankaufsichtsbehörden auf Grund des § 36 KWG autoritativ festgesetzt. Bei den Sollzinssätzen handelt es sich jedoch lediglich um "Normalsätze", d.h. also um Richtsätze, die stets unterschritten, in besonderen begründeten Fällen auch überschritten werden dürfen.³⁾ Der Wettbewerb der Kreditinstitute wird dadurch im Gegensatz zu dem Habenzinsabkommen nicht verhindert. Das Sollzinsabkommen sollte lediglich auf eine Verbilligung der Kredite hinwirken.

Auch der schweizerische Gesetzgeber glaubte, daß die Zinspolitik der Banken einer übergeordneten Beeinflussung nicht völlig entbehren könne. Nach Art. 10 Abs. 1 BG haben die Banken mit einer Bilanzsumme von wenigstens 20 Millionen

1) Vgl. Begründung zu § 38 des Gesetzentwurfes des Untersuchungsausschusses, abgedr. bei W. Reichardt, a.a.O. S. 469.

2) Auf Grund des § 1 Mantelvertrag und § 1 Habenzinsabkommen vom 22. Dez. 1936 abgedr. bei Consbruch-Möller, a.a.O. S. 75 ff.

3) Vgl. § 7 Sollzinsabkommen vom 22. Dez. 1936, abgedr. bei Consbruch-Möller, S. 85.

Franken bei einer beabsichtigten Zinsfußerhöhung ihrer Kassa-Obligationen wenigstens 2 Wochen vorher der Nationalbank Mitteilung zu machen. "Wenn die Nationalbank es als angezeigt erachtet", heisst es weiter in Abs. 2, "wird sie darauf hinwirken, daß die Zinsfußerhöhung unterbleibt". Aus dieser Formulierung darf jedoch nicht geschlossen werden, daß die Nationalbank ein Vetorecht gegenüber einer beabsichtigten Zinsfußerhöhung besitzt.¹⁾

Immerhin glaubte der schweizerische Gesetzgeber, daß damit die Nationalbank einen genügend grossen Einfluß auf das gesamte Zinsniveau ausüben könne.²⁾ Allerdings erscheint es angesichts des weitgehenden Rückgangs des Anteils der Kassen-Obligationen an den Passiva fraglich, ob der Kassenobligationszinsfuß auch heute noch entscheidend auf das Zinsniveau des ganzen Landes einzuwirken vermag. Ausserdem genügt es wohl kaum, nur eine einzige Möglichkeit der Geldbeschaffung, mag sie auch im Vordergrund stehen, herauszugreifen. Boeckli³⁾ spricht mit Recht die Befürchtung aus, daß dadurch die Kassenobligationen zu Gunsten anderer Arten von Passivverpflichtungen, deren Zinshöhe ohne jeden behördlichen Einfluß festgelegt werden kann, vernachlässigt werden könnten.

wenn man also den direkten Einfluß der Nationalbank auf das Habenzinsniveau nicht als sehr weitgehend betrachten kann, so macht sich doch zum mindesten heute bei der relativ grossen Flüssigkeit der schweizerischen Banken keineswegs die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs im Passivgeschäft bemerkbar. Ein stärkerer Wettbewerb kann dagegen im Aktivgeschäft der Banken festgestellt werden. Die Banken haben aber aus eigener Initiative über die Bankiervereinigung Zinskonditionen⁴⁾ zustande gebracht. Ausserdem bestehen verschiedentlich Platzkonditionen.

Auch in Deutschland taucht heute wieder die Frage auf, ob nicht die Zinsreglementierungen aufzuheben seien und statt dessen das Wettbewerbsprinzip auch für die Bildung des Zinssatzes wieder Gültigkeit haben solle. Die Kreditgewährung kann jedoch nicht mit dem Verkauf einer beliebigen Ware gleichgesetzt werden. Ein Unternehmer wird sich bei einer Kreditaufnahme weniger von der absoluten Zinshöhe, als von seinen Ertragserwartungen leiten lassen.

1) Vgl. Rossey, a.a.O. S. 31.

2) Vgl. Botschaft, a.a.O. S. 182.

3) A. Boeckli, Bemerkungen zum Entwurf für ein schweizerisches Bankengesetz, Basel 1934, S. 34.

4) Laut persönlicher Rückfrage bei der schweizerischen Nationalbank.

Für die Bereitschaft der Bank, einen Kredit zu geben, kann aber nicht allein der vom Unternehmer bezahlte Preis, eben der Zins, entscheidend sein, sondern inwieweit die Ertragerwartungen gerechtfertigt erscheinen. Es kann daher der Preis für Kredit, o.h. also in diesem Falle der Sollzins, seine Auslesefunktion nicht in genügender Weise erfüllen. Es treten noch andere Faktoren, wie die qualitative Kreditauslese (Prüfung der Kreditwürdigkeit) hinzu. Ausserdem vermögen neben dem Zins noch andere Mittel der quantitativen Kreditauslese, wie Kreditkontingentierung, die Marktregulierung herbeizuführen.

Ebenso problematisch erscheint die Funktion des Habenzinses, Angebot und Nachfrage zum Ausgleich zu bringen. Ein hoher Habenzins, folgerten die Klassiker, führt zu einem vermehrten Konsumverzicht und damit zu einer Erhöhung der Bank-einlagen. Geht man aber von der heute vorherrschenden Ansicht aus, daß eine Veränderung des Habenzinssatzes den Konsumverzicht nur in sehr geringer Weise zu beeinflussen vermag, so zeigt sich die Frage des Habenzinsabkommens in einem anderen Licht. Ein Variieren der Habenzinsen kann nur zur Folge haben, daß die Banken um die Einlagen konkurrieren, ohne einen stärkeren Einfluß auf die Erhöhung des Gesamtbestandes nehmen zu können. Wenn wir zunächst die Sollzin-sen, der Höhe des Diskontsatzes entsprechend, als mehr oder weniger gegeben annehmen, so besitzen wir gleichzeitig auch einen Anhaltspunkt für die Höhe des Habenzinssatzes.²⁾ Er wird den Sollzinssatz um diejenige Zinsspanne unterschreiten, die notwendig erscheint, um den Banken ihre Rentabilität zu gewährleisten. Dabei gehen wir, wie gesagt, von der Annahme aus, daß die Höhe der Habenzinssätze die Kapitalbildung kaum zu beeinflussen vermag. Allerdings muß beachtet werden, daß bei einem niedrigen Habenzinssatz die Kapitalbildung zu einem Teil an dem Bankenapparat vorbeigehen kann. So sei beispielsweise auf die zunehmende Bedeutung der Schuldscheindarlehen, durch die Kredite unmittelbar der Industrie zur Verfügung gestellt werden, sowie auf die Möglichkeit der Anlage in Wertpapieren hingewiesen.³⁾ Der Einfluß der ausserhalb des Bankenapparates ste-

-
- 1) Vgl. Fr.-U. Willeke, Betrachtungen zur Unvollkommenheit des Kreditmarktes, in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik" Stuttgart 1955, S. 241 ff.
 - 2) Letztlich wird das absolute Niveau aller Bankzinssätze von dem jeweilig geltenden Diskontsatz der Zentralnotenbank abhängig sein. So u.a. E. Preiser, Sparen und Investieren, in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik", Jena 1944, S. 276; Fr.-U. Willeke, a.a.O. S. 249.
 - 3) Vgl. H. Günther, Können Zinsabkommen wirksam sein? in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1956, S. 306.

enden Möglichkeiten darf aber nicht überschätzt werden. Dies gilt um so mehr, als auch der Effektenzins in der Regel von der Diskontrate abhängt.¹⁾

Wenn wir so zu der Feststellung kommen, daß die für die Preisbildung der Waren und Dienstleistungen geltenden Marktregeln für die Bildung des Zinssatzes nicht die gleiche Gültigkeit besitzen, so kann auch eine freie Habenzinsgestaltung nicht unter dem Hinweis auf die Funktion eines Preises, Angebot und Nachfrage zum Ausgleich zu bringen, gefordert werden.

Leinesfalls erscheint aber eine Reglementierung von Habenzinsen aus währungspolitischen Gründen notwendig. Die Diskontpolitik dürfte genügen, um die Zinsfußgestaltung auf dem Geldmarkt, entsprechend den währungspolitischen Erfordernissen, zu beeinflussen. Vielmehr kommt dem Habenzinsabkommen nur unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit im Bankgewerbe Bedeutung zu.²⁾

Es ist durchaus denkbar, daß bei einer freien Habenzinsgestaltung die kostenmäßig am günstigsten arbeitenden Banken, d.h. also die Banken, die nur eine relativ geringe Zinsspanne benötigen und daher einen entsprechend höheren Habenzins zu gewähren in der Lage sind, eine Mehrzahl von Einlagen auf sich vereinigen könnten. Letztlich würde dies zu einer Ausschaltung der mit höheren Kosten arbeitenden Betriebe führen, was dem Sinn des Wettbewerbs durchaus entspräche. Jedoch muß andererseits aus den bekannten Gründen vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus vermieden werden, daß einer schärferen Konkurrenz, - die auch zu unsoliden Geschäftsmethoden veranlassen könnte - eine grössere Anzahl von Banken zum Opfer fällt.

Das Habenzinsabkommen hat also letzten Endes nichts anderes zum Ziel, als den bestehenden Banken eine gewisse Rentabilitätsgarantie zu gewähren. Es darf aber nicht verkannt werden, daß eine derartige Rentabilitätsgarantie einem rationalen Aufbau des Bankenapparates entgegenstehen kann.

Eine beide Seiten zufriedenstellende Lösung dieses Problems kann es nicht geben. Es kann sich nur darum handeln, bei welcher Lösung die Vorzüge die Nach-

1) So E. Preiser, a.a.O. S. 279.

2) Nicht zutreffend erscheint uns die von J. Panten, a.a.O. S. 646 vorgebrachte Ansicht. Er schreibt: "Die Behandlung des Problems lehrt, daß eine besondere Gestaltung der Wettbewerbsordnung für die Kreditwirtschaft nichts mit dem Streben nach Sicherheit und staatlichem Schutz zu tun hat, sondern in volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten begründet liegt".

teile zu überwiegen vermögen. Wir neigen der Ansicht zu, daß auf eine Zinsreglementierung nicht verzichtet werden sollte, falls ein ruinöser Wettbewerb zu befürchten ist. Wie in § 36 KWG vorgesehen, sollte daher den Bankaufsichtsbehörden die Möglichkeit eines Eingreifens gegeben werden. Damit müßte jedoch die Zinsreglementierung nicht zur Regel werden. Soweit es die Verhältnisse gestatten, wäre die Festsetzung der Habenzinssätze den einzelnen Banken selbst zu überlassen. Schließlich kann den jeweiligen Grenzbetrieben, soweit es sich nicht um eine grössere Zahl handelt, kein dauernder Schutz gewährt werden. Es ist Sache der Bankaufsichtsbehörden, dafür Sorge zu tragen, daß deren eventuelle Liquidation reibungslos und nicht erst in einem Zeitpunkt erfolgt, in dem die Gläubigerforderungen bereits stark gefährdet erscheinen.

III. Die Vorschriften über das Eigenkapital.

1.) Das Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital.

a) Die Garantiefunktion des Eigenkapitals.

Im Mittelpunkt der Vorschriften über das Eigenkapital steht die Norm des Art. 4 BG, bzw. des § 11 KWG. Gemäß Art. 4 Abs. 1a BG haben die Banken dafür zu sorgen, "daß ein angemessenes Verhältnis besteht zwischen ihren eigenen Mitteln und ihren gesamten Verbindlichkeiten". Die entsprechende Vorschrift des § 11 Abs. 1 KWG lautet: "Die Gesamtverpflichtungen eines Kreditinstitutes aus a) Depositengeldern, b) Spareinlagen, c) Kontokorrentguthaben der Kundschaft, d) seitens der Kundschaft bei Dritten benutzten Krediten, e) Nostroverpflichtungen, f) der Annahme gezogener Wechsel und der Ausstellung eigener und gezogener Wechsel (soweit diese Wechsel sich im Verkehr befinden) sollen abzüglich der liquiden Mittel im Sinne des § 16 Abs. 1 und 2 ein im Einvernehmen mit dem Reichsbankdirektorium vom Reichswirtschaftsminister zu bestimmendes

Mehrfaches des haftenden Eigenkapitals nicht überschreiten.¹⁾

Damit wollten die Gesetzgeber erreichen, daß die Kreditinstitute über eine, ihren Verpflichtungen entsprechende breite finanzielle Grundlage haftenden Eigenkapitals verfügen. Erst dadurch erlangt das Eigenkapital wieder eine tatsächliche Bedeutung "als Garantiefonds", als "Sicherungsmittel für die Einlagen" für den Fall, daß die Banken Verluste erleiden.²⁾ Indem die Vorschrift der Ausdehnung des Kreditvolumens eine Grenze setzt, erlangt sie ausserdem kreditpolitische Bedeutung. Von dieser kreditpolitischen Variante sei jedoch zunächst einmal abgesehen.

Was im einzelnen als "eigene Mittel", bzw. als "haftendes Eigenkapital" anzusehen ist, geht aus Art. 10 VVO., bzw. aus § 11 Abs. 2 KWG³⁾ hervor. Beide Bestimmungen berücksichtigen neben dem einbezahlten Grundkapital die ausgewiesenen Reserven, ausgenommen Rückstellungen und zweckgebundene Reserven. Der Verlustsaldo ist abzuziehen. Grössere Schwierigkeiten bildet die Feststellung des Eigenkapitals in den Fällen, in denen das bilanzmässige Kapital, d.h. also das dem Geschäftsbetrieb gewidmete Kapital, sich nicht mit dem haftenden Kapital deckt. Orientiert man sich lediglich an der Haftsumme, so wäre im Falle einer unbeschränkten Haftung die Norm des Art. 4 bzw. des § 11 gehstandslos. Der Gesetzgeber geht daher bei der Berechnung des Eigenkapitals von dem bilanzmässigen Eigenkapital aus. Eine weitergehende Haftungsverpflich-

1) Dazu ist zu bemerken, daß für den Begriff der Nostroverpflichtungen nicht auch - wie es vielfach in der Literatur und in den Formblättern für die Jahresbilanz der Fall ist - die Fristigkeit der Verpflichtungen ausschlaggebend ist, sondern allein die Tatsache, ob die Hereinnahme der Gelder auf die Anregung der Kreditinstitute selbst zurückgeht. So wird in der 6. Bekanntm. des Aufsichtsamtes für das Kreditwesen vom 22.12.1938 (abgedr. bei Consbruch-Möller, a.a.O. S. 42) ausdrücklich betont, daß die Nostroverpflichtungen umfassen: "Aufgenommene Bank- und Warenkredite, Darlehen und Hypotheken, hinzukommen umlaufende Pfandbriefe und sonstige Schuldverschreibungen". Die Nostroverpflichtungen i.S. des KWG umfassen also auch die gem. Formblatt als "aufgenommene langfristige Darlehen" auszuweisenden Verpflichtungen.

2) Vgl. Botschaft a.a.O. S. 176, sowie die Begründung des Untersuchungsausschusses zu § 11 KWG, abgedr. bei W. Reichardt, a.a.O. S. 202.

3) In Verbindung mit Art. 8 der 1. DVO in der Fassung der 3. DVO. Ferner vgl. Art. 12 der bereits genannten Bekanntmachung der Bankaufsichtsbehörden über Anzeigen nach §§ 8, 9, 12 und 14 KWG.

1)
tung kann jedoch berücksichtigt werden.

Besonders bemerkenswert erscheint, daß nach beiden Gesetzen die stillen Reserven nicht berücksichtigt werden. Es darf aber nicht verkannt werden, daß den stillen Reserven der Charakter von Eigenkapital nicht völlig abgesprochen werden kann. Da eine Berücksichtigung der stillen Reserven unterbleibt, könnten diejenigen Banken, die sich der gesetzlichen Deckungsgrenze nähern, nur wenig an deren Bildung interessiert sein und dementsprechend in vermehrtem Ausmasse offene Reserven ausweisen. In diesem Falle wäre die Stärkung der Eigenkapitaldecke und damit die Möglichkeit zur Aufnahme weiterer fremder Gelder nicht auf einen tatsächlichen, sondern lediglich auf einen bilanzmässigen, auf der Unterlassung oder gar der Auflösung stiller Reserven beruhenden Vermögenszuwachs zurückzuführen. Davon abgesehen, daß die Unterlassung der Bildung von stillen Reserven nicht gerade wünschenswert ist,²⁾ darf daher, um den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen, Art. 4 BG, bzw. § 11 KWG nicht allzu schematisch angewandt werden. Vielmehr sollte die Aufsichtsinstanz auch der Höhe der stillen Reserven Beachtung schenken.

Unter den "gesamten Verbindlichkeiten" i.S. des Art. 4 BG sind "die in der Bilanz ausgewiesenen Verpflichtungen" zu verstehen (Art. 11 VVO.). Im Gegensatz zu den "Gesamtverpflichtungen" nach § 11 KWG zählen dazu sämtliche Passiva mit Ausnahme der "eigenen Mittel", also beispielsweise auch zweckgebundene Reserven.³⁾ Nicht in die Deckungspflicht miteinbezogen sind aber demnach die ergänzend zur Bilanz anzugebenden Eventualverpflichtungen, die gemäß § 11 KWG wenigstens zu einem Teil, nämlich soweit sie Verpflichtungen aus der Ausstel-

1) So nach Art. 10 VVO. der "bedingungslos übernommene Garantiebetrug" von Gemeinden (soweit es sich nicht um einen unbegrenzten Betrag handelt, so Rossy a.a.O. S. 90); laut § 11 KWG kann neben dem Dotationskapital öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute auch die Haftung der Gewährträger, bei eingetragenen Genossenschaften ein der Haftsummenverpflichtung der Genossen entsprechender Zuschlag berücksichtigt werden. (Über die Höhe des Zuschlages vgl. Art. 14 der Bekanntmachung der Bankaufsichtsbehörden über Anzeigen nach § 8, 9, 12 und 14 KWG). Bei Einzelfirmen und Personalgesellschaften kann dem "Geschäftskapital" auch "freies Vermögen" der Inhaber, soweit es von der Bankaufsichtsbehörde als nachgewiesen anerkannt wird, hinzugerechnet werden.

2) Vgl. dazu die Ausführungen über die Publizität.

3) Dies geht aus der schweizerischen Bilanzstatistik ("Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1954") hervor.

ung gezogener Wechsel (eigene Ziehungen) darstellen, deckungspflichtig sind.¹⁾

Es erhebt sich nun die sehr wichtige Frage, welches Verhältnis zwischen dem Eigenkapital und den Verbindlichkeiten man, dem Charakter der einzelnen Institute entsprechend, als angemessen bezeichnen kann. Die Gesetzgeber waren sich darüber klar, daß sich angesichts der Verschiedenartigkeit der Institute, der Unterschiede im Kreditwagnis von Bank zu Bank, kein einheitliches Verhältnis für sämtliche Kreditinstitute festsetzen läßt. Wohl auch angesichts der Verschiedenartigkeit der Institute innerhalb der einzelnen Bankgruppen hat der schweizerische Gesetzgeber es unterlassen, eine Abstufung der Deckungsrelationen nur nach Bankengruppen durchzuführen. Lediglich bei den Kantonal- und Genossenschaftsbanken mit unbeschränkter Solidarhaft der Genossenschafter brauchen im Hinblick auf die Haftungsgarantie die eigenen Mittel nur 5% der Verbindlichkeiten betragen. (Art. 12 Abs. 1a und 1b VVO.) Bei allen übrigen Banken müssen "5 % der Verbindlichkeiten in der Höhe der durch inländisches Grundpfand gedeckten Forderungen sowie 10 % der übrigen Verbindlichkeiten" durch eigene Mittel gedeckt sein (Art. 12 Abs. 1c VVO.). Nach Art. 12 Abs. 3 VVO. sind den durch inländisches Grundpfand gedeckten Forderungen, also den inländischen Pfandbriefen, Hypothekaranlagen sowie den Krediten gegen hypothekarische Deckung, die Schuldverpflichtungen des Bundes, der Bundesbahnen, Kantone und Gemeinden sowie Schuldverpflichtungen, die durch diese Körperschaften garantiert sind, gleichgestellt.

Verhältniszahlen für die deutschen Kreditinstitute wurden bisher noch nicht festgesetzt. Nach § 11 Abs. 5 b KWG ist der "Reichswirtschaftsminister" ermächtigt, im Benehmen mit dem "Reichsbankdirektorium" das Verhältnis der Gesamtverpflichtungen zu dem haftenden Eigenkapital für einzelne Kreditinstitute oder Arten oder Gruppen von Kreditinstituten verschieden zu bemessen. Da sich, im Gegensatz zu den schweizerischen Verhältnissen, einzelne Bankengruppen - vornehmlich in bezug auf die Banken, die das Hypothekengeschäft betreiben - deutlicher voneinander unterscheiden, scheint eine Festsetzung, die sich an den verschiedenen Bankengruppen orientiert, eher gerechtfertigt.

Die schweizerische Regelung berücksichtigt, daß für die Sicherheit der Einlagen das Anlagegeschäft entscheidend ist. Man kann dabei durchaus von der Annahme ausgehen, daß das Geschäft der Hypothekenbanken mit einem geringeren

1) Ausserdem sieht § 11 Abs. 5a KWG die Möglichkeit vor, auch Indossaments- und Bürgschaftsverpflichtungen in die Gesamtverpflichtungen miteinzubeziehen.

Risiko behaftet ist als das der Kreditbanken.¹⁾ Aber andererseits kann daraus nicht ohne weiteres gefolgert werden, daß jeder hypothekarisch gesicherte Kredit eine grössere Sicherheit bietet. Denn wie Kalveram²⁾ zu bedenken gibt, bieten den höchsten Grad der Sicherheit nicht reale Pfänder, sondern "starke ökonomische Ertragskräfte der kreditnehmenden Unternehmung". Dieses Kriterium kann jedoch von einem Gesetz nicht erfaßt werden. So erscheint der Versuch, auf Grund der Art der Anlage eine generelle Aussage über ihren Risikograd machen zu wollen, in vielen Fällen doch recht problematisch. Die bevorzugte Stellung der durch Grundpfandrecht gedeckten Forderungen könnte auch dazu führen, daß die Banken, um die Deckungsgrenze nicht allzu rasch zu erreichen, noch mehr Wert wie bisher auf hypothekarisch gesicherte Kredite legen. "Das überaus schädliche Denken in dinglichen Sicherheiten"³⁾ würde damit noch stärker in den Vordergrund treten. Einige Aktivposten können jedoch praktisch als risikofrei angesehen werden. Eisfeld⁴⁾ zählt dazu den Kassenbestand, die Guthaben bei der Zentralnotenbank und dem Postscheckamt, den Bestand an Zinsscheinen, Einzugseffekten und Schecks, Nostroguthaben kurzfristiger Art bei ersten Banken, den Bestand an Schatzwechseln, Schatzanweisungen, mündelsicheren Wertpapieren und an Ausgleichsforderungen sowie den Besitz an Bankgebäuden. Mögen gewisse Vorbehalte, vornehmlich was die Bankgebäude betrifft,⁵⁾ am Platze sein, so kann man doch im grossen ganzen Eisfeld zustimmen, wenn er für diese Aktiva eine Deckung durch das Eigenkapital nicht für notwendig hält.

Bis zu einem gewissen Grad folgt die deutsche Regelung derartigen Überlegungen, indem die liquiden Mittel i. S. des § 16 KWG von den Gesamtverpflichtungen abgesetzt werden können. Denn zweifellos sind diese liquiden Mittel teils als völlig, teils, was die zentralbankfähigen Handelswechsel betrifft, als weitgehend risikofrei zu betrachten. was den Kassenbestand betrifft, geht die schweizerische Regelung ganz offensichtlich an den tatsächlichen Gegebenheiten

1) So auch K. Eisfeld, Probleme um das Eigenkapital der Kreditbanken, in "Die Unternehmung am Markt" - Festschrift für Wilhelm Rieger - Stuttgart 1953 S. 112.

2) W. Kalveram, Die Prüfung der Kreditwürdigkeit, 3. Aufl., Berlin 1937, S. 11.

3) Mellerowicz-Jonas, Bestimmungsfaktoren der Kreditfähigkeit, Berlin 1954, S. 10.

4) K. Eisfeld, a.a.O. S. 115.

5) Schließlich besteht keine absolute Garantie dafür, daß der Buchwert den Liquidationswert übersteigt.

ten vorbei. Soweit er inländische Zahlungsmittel umfaßt, kann er schon rein theoretisch keinesfalls eine Verlustquelle bilden.

Dadurch, daß die liquiden Mittel von den Gesamtverpflichtungen abgesetzt werden können, wird im Gegensatz zur schweizerischen Regelung auch das Volumen der fremden Gelder nicht starr begrenzt. Da ein weiterer Einlagenzuwachs - von Kapitalerhöhungen abgesehen - möglich ist, sofern gleichzeitig die liquiden Mittel vermehrt werden, wirkt § 11 KWG auch auf eine Verbesserung der Liquidität hin. Dabei ist jedoch zu beachten, daß beim Fehlen geeigneter Wechsel praktisch nur eine Anlage in lombardfähigen Wertpapieren, d.h. also in erster Linie in Staatspapieren in Frage kommt. Bedenkt man weiterhin, daß der "Reichswirtschaftsminister" nach § 11 KWG befugt ist, die Gesamtverpflichtungen nach Abzug der liquiden Mittel auf das 5fache des haftenden Eigenkapitals zu beschränken, so zeigt sich der § 11 KWG auch in einem anderen Licht. U.U. können die Banken relativ früh gezwungen sein, ihre Gelder in Staatspapieren anzulegen. Es fragt sich aber doch sehr, ob auf diese Weise dem staatlichen Kreditbedarf gegenüber dem der Privatwirtschaft eine derartig bevorzugte Stellung eingeräumt werden soll. Unter diesem Gesichtspunkt ist die schweizerische Regelung, die die Staatspapiere nicht von jedem Deckungszwang befreit, nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen.

b) Die kreditpolitische Variante der Deckungsvorschriften.

Wie wir schon angedeutet haben, erlangt die Bindung der fremden Gelder an das Eigenkapital auch in kreditpolitischer Hinsicht Bedeutung. Indirekt wird ja dadurch die Ausdehnung des Kreditvolumens begrenzt. Ist weiterhin die Möglichkeit gegeben, das Deckungsverhältnis der jeweiligen kreditpolitischen Lage entsprechend zu fixieren, so besitzt man bis zu einem gewissen Grad ein kreditpolitisches Lenkungsmittel. Unter diesem Aspekt liegt der Akzent auf dem Kreditvolumen. Das Eigenkapital, das unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit der Einlagen angesichts seiner Funktion als Garantiekapital im Vordergrund des Interesses steht, erhält sekundäre Bedeutung und wird fast nur noch als günstige Beziehungsbasis betrachtet. Verhängnisvoll könnte sich dies in dem Augenblick auswirken, in dem, um einer gewünschten Ausdehnung des Kreditvolumens Voranschub zu leisten, die Deckungsrelation unter das für den Gläubigerschutz notwendige Maß herabgesetzt wird.

Die kreditpolitische Bedeutung tritt aber sowohl bei der schweizerischen als auch bei der deutschen Regelung stark in den Hintergrund. Da das Deckungsver-

hältnis in der VVO. geregelt ist, kann weder die Nationalbank, noch die Bankkommission einen Einfluß geltend machen. Obgleich § 11 KWG eine elastischere Handhabung erlaubt, liegt auch seine vornehmlichste Funktion in der Sicherung der Einlagen. Wären nur die baren Mittel absetzbar, so würden die fremden Gelder, die einer Bank nach Erreichung der Deckungsgrenze zuströmen, stillgelegt. Da aber auch die zentralbankfähigen Wechsel und Wertpapiere von den Gesamtverpflichtungen abgesetzt werden können, wird eine weitere Ausdehnung des Kreditvolumens nicht grundsätzlich verhindert.

Wesentlich anders liegt der Fall jedoch bei den gegenwärtig für die Banken maßgebenden Bestimmungen, den von dem Zentralbankrat der BDL am 31.1.1951 erlassenen "Richtlinien zur Normalisierung des kurzfristigen Kreditvolumens der Kreditbanken." Der Kreditrichtsatz I, der an die Norm des § 11 KWG anklingt und in diesem Zusammenhang vornehmlich von Interesse ist, stellt für die Kreditbanken folgende Forderung auf: "Die Summe der kurz- und mittelfristigen Kredite an Wirtschaftsunternehmungen und Private soll das 18fache der haftenden Mittel der Kreditbank nicht übersteigen".¹⁾

Die Kreditrichtsätze waren in erster Linie als ergänzende Maßnahmen zu den im Vorjahr durchgeführten Kreditrestriktionen gedacht.²⁾ Der Monatsbericht der BDL weist jedoch ausdrücklich darauf hin, daß durch die Bindung des kurzfristigen Kreditvolumens an das Eigenkapital nicht nur eine vom währungspolitischen Standpunkt aus gesehen erwünschte Wirkung hervorgerufen wird, sondern daß damit auch erreicht werden soll, "daß eine einzelne Bank eine im Verhältnis zu ihrem eigenen Kreditwagnis genügend breite Grundlage haftenden Eigenkapitals hat". Ob die Kreditrichtsätze auch heute noch ein notwendiges Mittel der Kreditpolitik darstellen, soll dahingestellt bleiben. Vielmehr erhebt sich für uns die Frage, ob der Kreditrichtsatz in gleicher Weise wie die Vorschrift des § 11 KWG geeignet ist, einen wirksamen³⁾ Gläubigerschutz zu gewähren. Die Auffassungen gehen hierbei auseinander. Ottel³⁾ zieht grundsätzlich den Kreditricht-

1) Dazu ist zu bemerken, daß unter haftenden Mitteln das haftende Eigenkapital i.S. von § 11 KWG zu verstehen ist. Da im Durchschnitt das Eigenkapital der Banken noch recht gering bemessen ist, werden deshalb für eine Übergangszeit auch die Sammelwertberichtigungen, da sie zur Deckung noch nicht erkennbarer Verluste bestimmt sind, hinzugerechnet. Vgl. Monatsbericht der BDL. Jan./Febr. 1951 S. 17.

2) Vgl. Monatsbericht der BDL. Jan./Febr. 1951, S. 18.

3) F. Ottel, Betriebsnahe und betriebsferne Kreditpolitik, in "Zeitschrift für Betriebswirtschaft" Wiesbaden 1951, S. 152 ff.

satz schon deshalb vor, da, wie er sagt, nicht die Einlagen Verlustquellen sein können, sondern die seitens der Banken gewährten Kredite. Dagegen äussert Dertmann¹⁾, daß nicht der Eingang der Forderungen, sondern die Einlagen durch die haftenden Mittel garantiert werden sollen. Letztlich kommt es aber auf das Gleiche hinaus, ob man die Gesamtheit der Aktiva oder die Gesamtverbindlichkeiten zum Eigenkapital in Beziehung setzt. Mit Rahmsdorf²⁾ sind wir der Meinung, daß hier kein Prinzipiengegensatz vorliegt, sondern vielmehr nur ein Unterschied im Verfahren.

Entscheidend aber ist, ob sämtliche Verwendungsmöglichkeiten der Einlagen einer Deckungspflicht unterliegen und, falls dies nicht der Fall ist, welche Verwendungsmöglichkeiten ausgenommen sind. Nach § 11 KWG unterliegen ja auch nicht sämtliche Verwendungsmöglichkeiten der Einlagen dem Deckungszwang und auch nach der VVO. wird das den Aktiva innewohnende Risiko unterschiedlich beurteilt.

Rahmsdorf sieht einen Vorzug der Kreditrichtsatzrelation einmal darin, daß diese auch die nicht unwesentliche Gruppe der Indossamentsverbindlichkeiten erfasse. Rahmsdorf fährt nun fort: "Unter dem Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes nimmt somit der Richtsatz I den entscheidenden Teil der Anlagen unter Kontrolle. Den in die Richtsatzrelation nicht einbezogenen langfristigen Krediten stehen in der Regel adäquate Mittel gegenüber. Ausserdem sind sie bonitätsmässig speziell gesichert. Ähnliches gilt für die öffentlichen Kredite und die Anlagen in fest verzinslichen Wertpapieren". Was besagt aber schon, daß den langfristigen Krediten adäquate Mittel gegenüberstehen? Damit ist doch höchstens etwas über die Liquidität ausgesagt. Die Tatsache, daß auch die langfristigen Kredite eine Verlustquelle bilden können, wird davon keineswegs berührt. Aber auch wenn die langfristigen Kredite speziell gesichert sind, erscheint es nicht möglich, wie wir schon erörtert haben, sie als völlig risikofrei zu betrachten. Die Gefahr, daß die Sicherheiten durch unvorhersehbare Ereignisse entwertet werden, läßt sich nicht ausschliessen. Ausserdem können aber auch kurzfristige Kredite bonitätsmässig gesichert sein. Was die zentralbankfähigen Wechsel betrifft und speziell die Indossamentsverpflichtungen, erscheint es nicht gerechtfertigt, sie in voller Höhe einer Deckungspflicht zu unterwerfen, wenn man andererseits bei den langfri-

1) F. Dertmann, Problematische Kreditrichtsätze, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen", 1953, S. 743 ff.

2) W. Rahmsdorf, Mißverständnisse um die Kreditrichtsätze, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen", 1954, S. 180 ff.

stigen Krediten von jeglicher Deckung absieht. Es kann also wohl gesagt werden, daß die Richtsatzrelation nur einen ungenügenden Teil der Verwendungsmöglichkeiten der Einlagen erfaßt und nicht in gleichem Masse wie § 11 KWG geeignet erscheint, die Garantiefunktion des Eigenkapitals wirksam werden zu lassen.

2.) Vorschriften über die Rücklagen.

Ausser der Vorschrift des Art. 4 kennt das BG noch weitere Vorschriften über die eigenen Mittel, die in Deutschland allein in dem allgemeinen Gesellschaftsrecht niedergelegt sind. "Die Verpflichtung, zuerst gewisse Einlagen in den Reservefonds zu machen, bevor ein Gewinn verteilt wird, soll das Gesellschaftskapital von einer unmittelbaren Belastung im Verlustfalle bewahren".¹⁾ So bestimmt Art. 5 BG, daß die Banken - mit Ausnahme der Kantonalbanken und der Privatbankiers, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen - 1/20 ihres jährlichen Reingewinns einem Reservefonds zu überweisen haben, bis dieser Fonds 1/5 des Grundkapitals oder, bei Banken ohne eigens einbezahltes Kapital, 1/20 der fremden Gelder erreicht hat.

Dazu ist zu bemerken, daß das alte Obligationenrecht keine gesetzliche Verpflichtung zur Bildung von Rücklagen kannte. Erst anlässlich der Revision des Obligationenrechts des Jahres 1937 wurden dann die Vorschriften des BG über den Reservefonds übernommen. Im wesentlichen entspricht die Vorschrift dem § 130 des Deutschen Aktiengesetzes und gibt zu keiner weiteren Diskussion Anlaß.

Besonders erwähnenswert ist allerdings, daß Art. 5 BG auch auf Einzelfirmen und Personalgesellschaften Anwendung findet. Diese Bestimmung erscheint zweifellos entbehrlich. Das Gesellschaftskapital ist ja nicht nominell gebunden und kann bei Zustimmung sämtlicher Gesellschafter auch ohne weiteres vermindert werden. Was soll dann noch ein gesetzlicher Reservefonds?

3.) Vorschriften über die Kapitalrückzahlung.

In engem Zusammenhang mit den Vorschriften des 3. Abschnitts des BG über die eigenen Mittel stehen die Bestimmungen des 6. Abschnittes über die Kapitalrückzahlung.

1) Botschaft a.a.O. S. 177.

Es versteht sich von selbst, daß durch eine Rückzahlung das Kapital nicht in einem solchen Ausmaß vermindert werden darf, daß es als Garantiekapital nicht mehr voll ausreichend erscheint. Allerdings bietet schon Art. 4 BG wie auch § 11 KWG dafür eine gewisse Gewähr, denn auch nach der Kapitalherabsetzung darf die Deckungsgrenze keinesfalls unterschritten sein. Dies allein genügte jedoch dem Gesetzgeber nicht. Nach Art. 11 BG darf eine Kapitalherabsetzung nur beschlossen werden, sofern durch einen besonderen Revisionsbericht festgestellt ist, daß auch nach der Herabsetzung des Kapitals die Forderungen der Gläubiger voll gedeckt sind und die Liquidität sichergestellt ist. Zunächst galt die Bestimmung nur für die Aktienbanken. Bei der Revision des Obligationenrechts wurde dem Art. 11 BG ein zweiter Absatz zugefügt, demzufolge die Bestimmungen auch auf die GmbH und die Genossenschaft Anwendung finden. Ausserdem hat man diese Vorschrift des BG mit Ausnahme des Erfordernisses einer besonderen Liquiditätsprüfung in das allgemeine Obligationenrecht übernommen. Es handelt sich also hierbei heute weniger um speziell bankrechtliche als um allgemein handelsrechtliche Fragen.¹⁾

IV. Die Liquiditätsvorschriften.

1.) Der Begriff der Liquidität und die Bedeutung der Liquiditätsvorschriften.

Unter dem Begriff der Liquidität verstehen wir einmal den Grad der Zahlungsbereitschaft, d.h. "das Verhältnis zwischen Bedarf und vorhandener Deckung" ("relative Liquidität")²⁾ oder, mit anderen Worten, das Verhältnis der jeweils fälligen Verbindlichkeiten zu den realisierbaren Mitteln. Ausserdem ist die Liquidität eine "Eigenschaft des Vermögens, nämlich die Fähigkeit, als Zahlungsmittel zu dienen, bzw. sich in solche verwandeln zu lassen". Le Coutre gebraucht dafür den Begriff der "absoluten Liquidität". Nicht zu verwechseln ist die absolute Liquidität mit dem oftmals gebrauchten Begriff der "absoluten Zahlungsbereitschaft". Letztere besagt, daß - um an obige Formulierung anzuknüpfen - den jeweils fälligen Verbindlichkeiten in voller Höhe

1) Vgl. dazu § 175 AktG, § 58 GmbH-Gesetz und § 22 Gen-Gesetz.

2) W. Le Coutre, zitiert bei B. Schweizer, Die Liquidität in Bank und Industrie, Bern 1949, S. 15.

realisierbare Mittel gegenüberstehen.

Für die Banken ergibt sich nun das besondere Problem, daß die ihnen anvertrauten Gelder zu einem grossen Teil unbefristet sind, also jederzeit zurückverlangt werden können. Da aber erfahrungsgemäß nicht gleichzeitig über sämtliche dieser Einlagen in bar verfügt wird, sehen sich die Banken in der Lage, diese Einlagen auch Anlagen zuzuführen, über die sie ihrerseits nicht jederzeit verfügen können. Erst damit wird ihre Rentabilität gewährleistet, denn je liquider die Anlage, desto weniger rentabel ist sie.

Wenn man aber nicht das auf dieser Tatsache beruhende moderne Kreditsystem aufzugeben gewillt ist - man denke an den sog. "Chicago-Plan", der eine 100-prozentige Deckung der Einlagen vorsieht - so kann es eine absolute Zahlungsbereitschaft der Kreditinstitute nicht geben. Einer allgemeinen Vertrauenserschütterung, einem Bankenrun kann daher eine auf sich allein gestellte Bank - auch bei einem sehr günstig zu bezeichnenden Liquiditätsstatus - nicht gewachsen sein.

Angesichts der äusserst mangelhaften Liquidität der deutschen Kreditinstitute erschien es dem deutschen Gesetzgeber jedoch notwendig, durch entsprechende Vorschriften eine Verbesserung der Liquidität zu erzwingen. Obgleich die schweizerischen Banken eine weit günstigere Liquidität aufwiesen, wurde in Anbetracht der Bedeutung dieses Problems auf eine gesetzliche Normierung ebenfalls nicht verzichtet.

Wie gesagt kann es sich hierbei nicht darum handeln, daß die Banken für den Fall der möglichen maximalen Beanspruchung gerüstet sind. Bis zu einem gewissen Grad sollten sie jedoch Veränderungen der Einlagen, die über das normal übliche Maß hinausgehen, "Krisen, örtlicher und zeitlich begrenzter Art" gewachsen sein, ohne daß ihre Existenzfähigkeit durch drohende Zahlungsunfähigkeit in Frage gestellt wird und die Gläubiger sowie das gesamte Wirtschaftsleben durch "Zahlungseinstellungen oder ²⁾Maßnahmen zur Verhinderung der Zahlungsunfähigkeit" beunruhigt werden.

Sowohl das KWG wie auch das BG unterscheiden zwischen einer Liquidität 1. Ordnung, der "Barliquidität", und einer Liquidität 2. Ordnung, der "allgemeinen" oder "Sekundärliquidität". Der Normierung von Barreserven legte man

1) Vgl. Begründung des Untersuchungsausschusses zum § 16 KWG, abgedr. bei Reichardt, a.a.O. S. 297.

2) Vgl. R. Stucken, Liquidität der Banken, Berlin 1940, S. 140.

besonderen Wert bei, da sie einen "Puffer" zwischen den Kreditinstituten und dem letzten Liquiditätsrückhalt, der Zentralnotenbank bilden.¹⁾ Ausserdem erlangen sie im Hinblick auf ihren kreditpolitischen Effekt besondere Bedeutung. Barreserven allein genügen jedoch noch nicht. So wurden auch Vorschriften über eine "Liquidität 2. Ordnung" erlassen. Hauptsächlich handelt es sich hierbei um eine sogen. "abgeleitete Liquidität", d.h. sie ergibt sich durch die Rückgriffs²⁾möglichkeit auf die Notenbank, im Gegensatz zur "eigenen Liquidität". Von einer weiteren Reglementierung, einer Liquidität 3. Ordnung, wurde mit Recht abgesehen, "im Hinblick auf die Gefahr einer zu starken Einschränkung der Leiter und mit³⁾ Rücksicht auf die uneinheitliche Struktur des deutschen Kreditwesens".

2.) Die Vorschriften über die Barreserven.

a) Die doppelte Funktion der Barreserven.

Gesetzliche Bestimmungen über die Haltung von Barreserven können einmal den Zweck verfolgen, die Zahlungsbereitschaft der Kreditinstitute zu erhöhen. Sie können jedoch auch als ein Mittel zur Beeinflussung des Kreditvolumens angewandt werden. Bekanntlich ist die Kreditschöpfungsfähigkeit⁴⁾ der Banken von der sog. "Bardeckungs-" oder "Barreservequote" abhängig. Je häufiger die Auszahlungen der Banken bargeldlos erfolgen, je weniger bare Mittel also zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft notwendig sind, desto stärker kann das Kreditvolumen ausgedehnt werden. Besteht eine gesetzliche Vorschrift, die darauf hinausläuft, daß die Banken zur Haltung einer das erfahrungsgemäß notwendige Maß übersteigenden Barreserve gezwungen werden, so wird eine an sich mögliche Kreditschöpfung verhindert. Hat ausserdem das für die Kredit- und Währungspolitik verantwortliche Organ - d.h. in der Regel die Zentralnotenbank - die Möglichkeit, die Barreservesätze der jeweiligen kreditwirtschaftlichen Lage entsprechend zu verändern, so besitzt man damit ein sehr wirksames kreditpolitisches Lenkungsmittel. Sofern keine

1) Vgl. Begründung des Untersuchungsausschusses zum § 16 KWG, abgedr. bei Reichardt, a.a.O. S. 297.

2) Vgl. F. Somary, Bankpolitik, 3. Aufl., Tübingen 1934, S. 23.

3) Begründung des Untersuchungsausschusses zum § 16 KWG a.a.O.

4) Vgl. E. Lukas, Geld und Kredit, Heidelberg 1951, S. 134 ff.

Überschußreserven vorhanden sind, wird jede Erhöhung der Barreservesätze zu einer Einschränkung des Kreditvolumens führen. Jede Ermässigung gibt dagegen den Kreditinstituten die Möglichkeit, ihr Kreditvolumen auszudehnen.

Bei den Vorschriften über die Haltung von Barreserven ist es von entscheidender Bedeutung, ob die Zentralnotenbank auf eine Veränderung der Reservesätze hinwirken kann. Ist dies der Fall, so wird in der Regel der "geldmengenpolitische Gesichtspunkt" im Vordergrund stehen.¹⁾ Sofern die Barreservesätze jedoch gesetzlich festgelegt, also nicht ohne weiteres manipulierbar sind, dürfte in erster Linie nur an die Sicherung der Zahlungsfähigkeit gedacht worden sein.

b) Die Barreservevorschriften als Mittel der Liquiditätssicherung.

Nach Art. 4 Abs. 1 b BG haben die Banken dafür zu sorgen, "daß ein angemessenes Verhältnis besteht zwischen ihren greifbaren Mitteln einerseits und ihren kurzfristigen Verbindlichkeiten andererseits". Als greifbare Mittel gelten die Kasse, das Giroguthaben bei der Nationalbank und die Postscheckguthaben (Art. 13 VVO.). Die zur Anwendung kommenden Liquiditätssätze sind in der VVO. Art. 16 niedergelegt. Um der unterschiedlichen Struktur der Banken Rechnung zu tragen, wurden die Sätze statt in einer starren Gruppierung, in Form einer "gleitenden Skala" aufgestellt.²⁾ Danach richtet sich die geforderte Mindestrelation der Barreserven zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten nach dem jeweiligen Anteil der kurzfristigen Verbindlichkeiten an den gesamten Verbindlichkeiten. Im Minimum beträgt der Prozentsatz 2,5 %, im Maximum 4,475 %. Allerdings können derartig niedrige Sätze wohl kaum viel zur Überwindung einer Liquiditätskrise beitragen. Tatsächlich sind auch die von den Banken gehaltenen Reserven bedeutend höher, als die nach dem Gesetz geforderten Minimalsätze betragen.³⁾

1) Vgl. R. Stucken a.a.O. S. 145. Stucken ist der Ansicht, daß bei der Normierung von Barliquiditätsziffern grundsätzlich der geldmengenpolitische Gesichtspunkt ausschlaggebend ist.

2) Vgl. Rossy, a.a.O. S. 95.

3) Vgl. Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1954, a.a.O. S. 94 und S. 206. - Die vom Gesetz geforderten Minimalsätze betrugen im Durchschnitt sämtlicher Banken der Gestaltung der Passivseite entsprechend für das Jahr 1954 3,65 %. Die ausgewiesenen Barreserven beliefen sich dagegen auf 16,23 %.

Nach § 16 Abs. 1 KWG haben die Kreditinstitute eine Barreserve zu halten, bestehend aus dem Kassenbestand, dem Guthaben bei der Reichsbank und dem Postscheckguthaben. Die Barreserve wird zu den Verpflichtungen gem. § 11 KWG, abzüglich den Spareinlagen, in Beziehung gesetzt. Die Normierung des Hundertsatzes - der im übrigen höchstens 10 % betragen darf - bleibt im Gegensatz zum BG, dem "Reichswirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Reichsbankdirektorium" überlassen. Diese Rahmenbestimmung wurde jedoch nie ausgefüllt.

Im § 16 KWG ist weiter vorgesehen, daß für einzelne Gruppen oder Arten von Kreditinstituten verschiedene Sätze angewandt werden können, wodurch dem Gesetz eine begrüßenswerte Elastizität verliehen wird. In der schweizerischen Regelung wird dies durch die erwähnte gleitende Skala erreicht. Da sich in der Schweiz die einzelnen Banktypen viel weniger deutlich unterscheiden - vor allem gilt dies für Banken, die das Hypothekengeschäft betreiben, wie bereits erwähnt - wäre eine derartige Gruppierung für die dortigen Verhältnisse viel weniger geeignet. Abgesehen von der Höhe und der Staffelung der Liquiditätssätze ist von ausschlaggebender Bedeutung, welcher Kreis von Passiva den deckungspflichtigen Verbindlichkeiten zugeordnet wird. Nach Art. 15 VVO. werden dazu gezählt:

- a) die Bankenkreditoren auf Sicht und die innert Monatsfrist rückzahlbaren Bankenkreditoren;
- b) die Checkrechnungen und Kreditoren auf Sicht;
- c) die ausstehenden Checks und kurzfristigen Dispositionen;
- d) die Kreditoren auf Zeit, rückzahlbar innert Monatsfrist;
- e) die gekündigten, innert Monatsfrist rückzahlbaren Spareinlagen;
- f) die gekündigten, innert Monatsfrist rückzahlbaren Einlagen auf Depositen- und Einlageheften;
- g) 15 % der nicht gekündigten Spareinlagen;
- h) 15 % der nicht gekündigten Einlagen auf Depositen- und Einlageheften;
- i) die innert Monatsfrist rückzahlbaren Obligationen und Kassenscheine;
- k) die innert Monatsfrist fälligen Tratten und Akzepte;
- l) die hereingenommenen Reportgelder.

Demgegenüber sind nach § 16 KWG die bereits näher bezeichneten Gesamtverpflichtungen nach § 11 KWG, abzüglich der Spareinlagen, deckungspflichtig.

Wenn man als ersten Anhaltspunkt für den Grad der Vorsorgebedürftigkeit der fremden Gelder deren Fristigkeit betrachtet, so trägt die schweizerische Regelung zweifellos den tatsächlichen Gegebenheiten eher Rechnung.

Nach den Bestimmungen des KWG werden ja alle Depositengelder, also auch Termineinlagen, sowie ~~die~~ Nostroverpflichtungen, also Gelder, die teilweise sehr langfristig zur Verfügung stehen¹⁾, unterschiedslos den reservepflichtigen Verbindlichkeiten zugerechnet. Gemäß der VVO. werden dagegen nur die gekündigten Spareinlagen, die fälligen Zeitkreditoren und fälligen Einlagen auf Depositen- und Einlagehefte²⁾, sowie 15 % der ungekündigten Spareinlagen und Einlagen auf Depositen- und Einlagenhefte den kurzfristigen Verbindlichkeiten zugerechnet. Schwander³⁾ hält zwar den Satz von 15 % für ungenügend. Dem soll durchaus zugestimmt werden. Wichtiger erscheint uns aber in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Sicht- und befristeten Einlagen. Denn letztere kann man doch gegenüber Sichteinlagen in der Regel als weniger vorsorgebedürftig betrachten.⁴⁾ Einen Anhaltspunkt dafür sieht auch Stucken in der Tatsache, daß in der Weltkrise die befristeten Inlandseinlagen der Banken weniger zurückgingen als die Giroeinlagen. Für eigentliche Spargelder wird allgemein ebenfalls eine geringere Liquiditätsvorsorge für unbedenklich gehalten. Eine völlige Freilassung von der Deckungspflicht, wie sie in § 16 KWG vorgesehen wurde, erscheint jedoch nur insofern gerechtfertigt, als für Spareinlagen besondere Anlagevorschriften vorgesehen sind (vgl. § 24 KWG).

Sofern sich die Relation zwischen Sicht-, Termin- und Spareinlagen bei den einzelnen Banken einigermaßen entspräche, wäre es u.E. nicht unbedingt notwendig, eine Unterscheidung zu treffen. Dies ist aber offensichtlich nicht der Fall. Auch bei Kreditinstituten, die derselben Bankengruppe zugerechnet werden, können sich beachtliche Unterschiede in der Struktur der Fremdgelder

-
- 1) Zu den Nostroverpflichtungen sind, wie schon erwähnt, nicht nur aufgenommene Gelder bis zu 4 Jahren zu zählen, sondern z.B. auch eigene Schuldverschreibungen. Für noch nicht rückzahlbare Schuldverschreibungen erscheint nun keinesfalls eine Barreserve notwendig. § 16 Abs. 2 befugt immerhin den Reichswirtschaftsminister, die Nostroverpflichtungen nicht in die deckungspflichtigen Verbindlichkeiten mit einzubeziehen.
 - 2) Dem Charakter nach stehen diese Einlagen den Zeitkreditoren nahe, obgleich die Rückzüge von Guthaben nicht limitiert sind. Vgl. B. Schweizer, a.a.O. S. 61.
 - 3) W. Schwander, a.a.O. S. 67.
 - 4) So auch u.a. R. Stucken, a.a.O. S. 114; L. Gleske, Die Liquidität in der Kreditwirtschaft, Frankfurt, 1954 S. 44; B. Schweizer, a.a.O. S. 61.

zeigen. Davon abgesehen, daß bei einer unterschiedslosen Zurechnung der Sicht- und befristeten Einlagen zu den deckungspflichtigen Verbindlichkeiten der tatsächlichen Liquiditätslage nicht in genügender Weise Rechnung getragen wird, wären auch die Banken mit einem relativ hohen Anteil an Termindespositen (einschließlich Spareinlagen) zweifellos rentabilitätsmässig im Nachteil. Sie wären ja damit gezwungen, für die letztlich höher zu verzinsenden Termineinlagen denselben Betrag an nicht verzinslichen Mitteln zu halten, den die Banken mit einem viel höheren Anteil an niedriger zu verzinsenden Sichteinlagen zu halten hätten.

Für den Grad der Vorsorgebedürftigkeit ist jedoch keinesfalls allein die Fristigkeit, sondern vor allem auch die Art und der Charakter der Verbindlichkeiten entscheidend. Je nachdem wird zu unterscheiden sein, ob es sich um Einlagen oder Akzepte, um Inlands- oder Auslandseinlagen, um Groß- oder Kleineinleger, oder um Einlagen der Banken, der industriellen oder gewerblichen Unternehmungen oder Kapitalbesitzer handelt.¹⁾ Stucken weist besonders auf die Labilität der Auslandseinlagen hin, vor allem soweit sie nicht im Zusammenhang mit Ex- und Importgeschäften stehen. Eine Regelung, die für derartige kurzfristige Auslandskredite eine sehr viel höhere Liquiditätsvorsorge vorsieht, die praktisch eine rentable Verwendung dieser Mittel sehr einschränken würde, ist nicht von der Hand zu weisen. Im übrigen aber scheinen die Gesetzgeber mit Recht darauf verzichtet zu haben, die Liquiditätsätze auch nach der Art der Verbindlichkeiten abzustufen zu wollen. Diese Kriterien der Vorsorgebedürftigkeit können von Fall zu Fall eine sehr unterschiedliche Bedeutung besitzen und sind in einem Gesetz sehr schwerer zu erfassen, als die nach aussen hin sichtbare formelle Fristigkeit.²⁾

Der Charakter der Barreserven als tatsächliche Liquiditätsreserven für die Banken kommt darin zum Ausdruck, daß sie - im Gegensatz zu den sogenannten Zwangs- oder Mindestreserven - im Falle von Liquiditätsschwierigkeiten nicht aufrecht erhalten werden müssen. Art. 4 Abs. 2 BG besagt, daß die Richtlinien nur "unter normalen Umständen" einzuhalten sind. In besonderen Fällen kann die Bankenkommission Abweichungen von den vorgeschriebenen Prozentsätzen

1) Vgl. Stucken, a.a.O. S. 109 ff.; ferner K. Mellerowicz, Liquidität, in "Die Bank" 2. Band, Wiesbaden 1952, S. 619.

2) Dazu heißt es in der Botschaft a.a.O. S. 177: "Jede Bank weist im Bezug auf die grössere oder geringere Stabilität der ihr anvertrauten Einlagen eigene Verhältnisse auf. Bei jedem Institut schwankt der Grad dieser Stabilität je nach den allgemeinen Wirtschaftsverhältnissen".

zen zulassen (Art. 4 Abs. 3 BG sowie Art. 18 VVO.). Bei einer nur zufälligen oder vorübergehenden Abweichung entfällt dagegen die Meldepflicht an die Bankkommission völlig.¹⁾ Eine Parallele dazu findet sich in § 19 KWG. Darnach ist das "Reichsbankdirektorium" befugt, auf Antrag einzelne Kreditinstitute von den Liquiditätsvorschriften vorübergehend zu befreien.

c) Die Barreservevorschriften als Mittel zur Beeinflussung des Kreditvolumens.

Ogbleich jeder Zwang zur Haltung von Barreserven auch die Kreditschöpfungsfähigkeit der Banken zu beeinflussen vermag, ist die schweizerische Regelung nur als ein Sicherungsmittel für die Zahlungsbereitschaft gedacht. Eine bewegliche Handhabung der Barreservesätze, entsprechend der kreditwirtschaftlichen Lage wurde nicht beabsichtigt. Dagegen sieht Stucken²⁾ in der Regelung des § 16 KWG, in der den Bankaufsichtsinstanzen übertragenen Vollmacht, die Liquiditätssätze zu fixieren, ein "neues wichtiges Mittel der Kreditpolitik".³⁾ Die Richtigkeit dieser Auffassung wird allerdings teilweise bestritten. Sobbe führt beispielsweise an, daß die Kreditpolitik zum Aufgabenbereich der Zentralbank gehöre und nicht eine Aufgabe der Bankenaufsicht sei. Er kommt zu dem Schluß, daß "eine Festsetzung und ebenso auch eine Änderung der Reservesätze - durch Änderungen der Zahlungsgewohnheiten bedingt - " zweifellos ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Sicherung einer ausreichenden Liquidität hätte erfolgen müssen. Es erscheint uns jedoch naheliegend, daß eine Änderung der Barreservesätze auch unter dem geldmengenpolitischen Gesichtspunkt möglich gewesen wäre, zumal die Reichsbank ein Mitspracherecht besaß und in späteren Jahren eine enge Verbindung zwischen der Bankaufsichtsbehörde und der Reichsbank bestand.⁴⁾ Der in § 16 KWG getroffenen Regelung ist daher gegenüber dem BG ein stärkerer währungspolitischer Charakter kaum abzusprechen.

1) Vgl. Rossy, a.a.O. S. 95.

2) R. Stucken, Neue Liquiditätspolitik als Mittel der Kreditpolitik in "Bankarchiv" Jahrgang 1934/35, S. 152 ff.
So ferner Ernst, a.a.O. S. 387.

3) So u.a. in "Die Problematik der Mindestreserven - Beitrag der Sparkassenorganisation zur Gestaltung des künftigen Bundesnotenbankgesetzes Stuttgart 1954 S. 11; H. Sobbe, a.a.O. S. 109 ff.

4) Vgl. auch die Ausführungen in Teil B. der Arbeit.

Ganz eindeutig im Vordergrund steht der geldmengenpolitische Gesichtspunkt jedoch bei den gegenwärtig für das Gebiet der Bundesrepublik geltenden Barreservenvorschriften, den sogen. Mindestreservenvorschriften¹⁾, durch die die Barreservenvorschrift des § 16 KWG praktisch überholt ist. Die Befugnis zur Fixierung der Mindestreservesätze liegt nun allein bei der Zentralnotenbank. Ausschlaggebend für die Änderung der Reservesätze wird nur noch die jeweilige kreditpolitische Lage sein.

Nun erhebt sich die Frage, ob Barreserven unter diesem Gesichtspunkt überhaupt noch zur Liquiditätssicherung²⁾ beizutragen vermögen. In einer Schrift der Sparkassenorganisation³⁾ wird angeführt, daß die Mindestreserven ihre Funktion als Kreditlenkungsinstrument nur dann wahrnehmen können, wenn die Kreditinstitute auf sie nicht zurückgreifen können. Damit aber hätten die Mindestreserven keinen Liquiditätscharakter. "Wird jedoch davon ausgegangen", fährt die Schrift fort, "daß den Mindestreserven die Funktion einer Liquiditätsreserve zuzusprechen ist, dann müßte das Zentralbanksystem im Bedarfsfalle einen jederzeitigen Rückgriff der Kreditinstitute auf die Mindestreserven zulassen. Damit aber verzichtete das Zentralbanksystem im gleichen Zuge auf die Verwendung der Mindestreserven als Lenkungsinstrument". Es ist zwar keinesfalls zu bestreiten, daß, wie auch Pfeleiderer anführt,³⁾ die Mindestreserven, solange sie als Mittel der Kreditkontrolle wirksam sind, nicht zur Zahlungsbereitschaft beitragen können. Damit kann ihnen aber nicht ohne weiteres der Liquiditätscharakter abgesprochen werden, wie dies in der erwähnten Schrift der Sparkassenorganisation geschieht. Schließlich hätten auch die Kreditinstitute nach der im KWG getroffenen Regelung nicht jederzeit auf ihre

1) Nach der heute geltenden Zentralbankgesetzgebung ist die Bank deutscher Länder befugt, "die Haltung von Mindestreserven der einzelnen Geldinstitute zu regeln". (Gesetz Nr. 60 der amerikanischen Mil.Reg. Art. III Ziff. 11 c). Dabei sollen die Mindestreserven, die die Geldinstitute bei der zuständigen Landeszentralbank zu unterhalten haben, nach § 6 des Gesetzes Nr. 62 der amerikanischen Mil.Reg. (Emissionsgesetz) so festgesetzt werden, daß sie sich auf mindestens 8 und höchstens 20 % ihrer Sichtverbindlichkeiten und auf mindestens 4 und höchstens 10 % ihrer befristeten Verbindlichkeiten (Kündigungs- bzw. Festgelder) und Spareinlagen belaufen.

2) Beitrag der Sparkassenorganisation zur Gestaltung des künftigen Bundesnotenbankgesetzes, a.a.O. S. 11.

3) Vgl. O. Pfeleiderer, Mindestreserven im Dienste der Kreditpolitik, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1948 S. 58 ff.

Barreserven zurückgreifen können. Erst bei einer akuten Bedrohung der Zahlungsbereitschaft hätten sie als Liquiditätsreserven herangezogen werden können. Dasselbe wäre ohne weiteres auch bei Mindestreserven denkbar. Natürlich würden sie dann als kreditpolitisches Lenkungsmittel neutralisiert werden. Die nun zur Verfügung stehenden Barmittel würden aber nicht zu einer Ausdehnung des Kreditvolumens Anlaß geben, sondern lediglich zur Befriedigung der Gläubiger Verwendung finden. Bei der derzeit gültigen Regelung ist zwar der Wert der Mindestreserven als Liquiditätsreserven ausserst fraglich, da bei einer Unterschreitung des Reservesolls ein Sonderzins entrichtet werden muß. Jedoch ist zu hoffen, daß - wie auch der Zentralbankrat fordert¹⁾ - die zukünftige Bundesbank die Ermächtigung erhält, im Falle eines ausserordentlichen Einlagenrückganges das betreffende Kreditinstitut von der Verpflichtung zur Haltung der Mindestreserven zu entbinden.

Es kann also wohl gesagt werden, daß Mindestreserven beide Funktionen in sich vereinigen können. Je nach der entsprechenden Handhabung durch die Zentralbank wären sie entweder als kreditpolitisches Lenkungsmittel wirksam oder - in Ausnahmefällen - tragen sie zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft bei.

Im übrigen ist man den Liquiditätserfordernissen der Banken ja auch dadurch entgegengekommen, daß die Mindestreserven nicht täglich, sondern nur im Durchschnitt eines Monats das geforderte Reservesoll erreichen müssen. Die sich aus dem Zahlungsverkehr innerhalb eines Monats ergebenden Schwankungen können dadurch ausgeglichen werden. In gewissen Grenzen stellen also die Mindestreserven liquide Mittel dar.

Es ist noch weiter zu untersuchen, in welcher Hinsicht Unterschiede von Belang zwischen der Regelung des KWG und den heutigen Mindestreservevorschriften bestehen. Ohne grundsätzliche Bedeutung ist es zweifellos, ob für die Banken die Möglichkeit besteht, den Kassenbestand den gesetzlichen Mindestreserven zuzurechnen oder ob diese allein bei der Zentralnotenbank gehalten werden müssen. Der im ersteren Fall zunächst zu erblickende Vorteil würde ja dadurch ausgeglichen, daß der Reservesatz eben entsprechend höher angesetzt würde. Hier dürften ausschließlich Zweckmässigkeitsgründe entscheidend sein.

Bedeutungsvollere Unterschiede zeigen sich im Hinblick auf den Kreis der deckungspflichtigen Verbindlichkeiten. Während beispielsweise unter dem geld-

1) Vgl. Zwill, Mindestreserven als Mittel der Geld- und Kreditpolitik, Berlin 1954, S. 116.

mengenpolitischen Gesichtspunkt die Einbeziehung der Akzepte, der Solawechsel und der eigenen Ziehungen unter die deckungspflichtigen Verbindlichkeiten weniger wichtig erscheint, ist ihre Freilassung liquiditätspolitisch nicht vertretbar.

Ob auch die Unterhaltung einer Barreserve für Spareinlagen allein unter dem liquiditätspolitischen Gesichtspunkt gerechtfertigt erscheint, ist allerdings sehr umstritten. Wenn man eine Voraussetzung für die Entstehung von "zusätzlichem Geld" darin erblickt, daß "Guthabenansprüche", wie sich beispielsweise Lukas¹⁾ ausdrückt, "selbständig umzulaufen" vermögen, können Spareinlagen kein zusätzliches Geld darstellen. Denn da gemäß § 22 Abs. 3 KWG über Spareinlagen nicht bargeldlos vergüt²⁾ werden kann, vermögen diese Guthabenansprüche nicht "selbständig umzulaufen". Während bei einer Giroeinlage jederzeit die bargeldlose Verfügungsmöglichkeit aufrechterhalten bleibt, verzichtet der Sparer bis zur Abhebung, d.h. bis³⁾ zur Rückverwandlung seiner Einlage in Geld, auf die Verfügung über Kaufkraft.

Wenn aber auch die Spareinlagen keinen Geldcharakter besitzen,⁴⁾ so können sie doch zweifellos eine Grundlage für eine Geldschöpfung bilden. Denn entscheidend für die Geldschöpfungskapazität eines Institutes ist die Verfügungsgewalt über Zentralbankgeld. Mit Recht betont die BDL, daß es keinen Unterschied macht, ob einem Institut Liquidität in Form einer Spareinlage oder einer anderen Einlage zufließt.⁵⁾ Wenn auch, wie bei den Sparkassen, Anlagevorschriften bestehen, und die Spareinlagen zu einem grossen Teil einer lang-

1) E. Lukas, a.a.O. S. 129. Jedoch umstritten. So wird auch die Meinung vertreten, daß selbst die Ausbildung eines bargeldlosen Zahlungsverkehrs keine Voraussetzung für die Kreditschöpfungsfähigkeit bildet. Vgl. u.a. L. Gleske a.a.O. S. 31 ff.

2) Das Verbot der bargeldlosen Verfügung schließt jedoch nicht aus, wie H. Schmedes (Das Wesen der Spareinlagen in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1951, S. 115) u.E. zu Unrecht folgert, daß die Spareinlagen schon rein buchtechnisch nicht - wie die übrigen Depositen - aus Vorgängen des Zahlungsverkehrs entstehen könnten. Da nach deutschem Recht eine bargeldlose Überweisung zu Gunsten einer Spareinlage möglich ist, kann auch eine Spareinlage auf Grund eines Aktivgeschäfts entstehen.

3) Vgl. E. Lukas, a.a.O. S. 129.

4) Bestritten u.a. von H. Sobbe, a.a.O. S. 118.

5) Vgl. Monatsbericht der BDL, August 1955, S. 7.

fristigen Anlageform zugeführt werden, so ist damit keineswegs gesagt, daß auf Grund der Spareinlagen nur Kredite gewährt werden, bei denen das Zentralbankgeld selbst ausgeliehen wird.

Allerdings wird sich jede Geldschöpfung, die auf Grund des im Wege von Spareinlagen erhaltenen Zentralbankgeldes erfolgt, ebenfalls als Giroeinlage niederschlagen. Nur soweit sich die Giroeinlagen bei irgend einer Bank vermehren, hat tatsächlich eine Geldschöpfung stattgefunden. Um das Buchgeldvolumen unter Kontrolle zu halten, würde es somit genügen, nur für Giroeinlagen eine Bardeckung zu verlangen.

Da aber die Geldschöpfungskapazität eines Institutes steigt, wenn nicht von vornherein ein Teil des in der Form von Spareinlagen erhaltenen Zentralbankgeldes stillgelegt wird, müßte die Mindestreserve für Giroeinlagen entsprechend höher sein, um den gleichen kreditpolitischen Effekt zu erzielen. Das würde jedoch, wie die BDL betont,¹⁾ diejenigen Institute benachteiligen, die relativ wenig Spareinlagen verwalten. Dies leuchtet ohne weiteres ein. Denn bestünde nur eine Deckungspflicht für Giroeinlagen, so wäre nur derjenige Teil des Zentralbankgeldes, der den Banken in Form einer Giroeinlage zufließt, nicht in voller Höhe verfügbar.

Somit erscheint es nicht nur aus liquiditätspolitischen Gründen gerechtfertigt, für Spareinlagen, sowie für Termineinlagen, eine, wenn auch wesentlich niedrigere, Mindestreserve zu verlangen.

Es würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, auf die sonst noch gegenüber den Mindestreserven vorgebrachte Kritik näher einzugehen. Jedenfalls halten auch wir Mindestreservevorschriften als ein durchaus geeignetes Instrument zur Beherrschung des Kreditvolumens durch die Zentralnotenbank. Tritt auch der Gedanke an die Liquiditätssicherung in den Hintergrund, so sollte auf sie nicht verzichtet werden.

Auch in der Schweiz scheint sich hier ein gewisser Wandel in den Anschauungen abzuzeichnen. Während das BG einem solchen "Experiment", wie Schwander²⁾ meint, mit Recht ablehnend gegenüberstand, erscheint es heute der schweizerischen Nationalbank ebenfalls zweckmässig, den Kreditmarkt auch dadurch zu beeinflussen, daß sie - wenn auch ausserhalb einer gesetzlichen Regelung - die Banken veranlaßt, einen Teil ihrer baren Mittel durch Einzahlung auf

1) Vgl. Monatsbericht der BDL, August 1955, S. 7.

2) Schwander, a.a.O. S. 80.

Sperrkonto stillzulegen.¹⁾

Allerdings schließt das Agreement die Anrechnung der bei der Nationalbank gehaltenen Guthaben auf die gemäß BG zu haltende Barreserve nicht aus.²⁾ Es braucht also die bereits gesetzlich verlangte Barreserve nicht ohne weiteres um die volle Höhe der nun auf Sperrkonto der Nationalbank einzubezahlenden Mittel vermehrt zu werden. Der kreditpolitische Effekt dieser neuerdings getroffenen Abrede darf demnach nicht überschätzt werden. Um eine kreditpolitische Lenkung mittels Barreservevorschriften in wirksamer Weise durchführen zu können, wird letztlich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuregelung nicht zu umgehen sein.

3.) Die Vorschriften über die Sekundärliquidität.

Nach Art. 4 Abs. 1 b BG haben die Banken dafür zu sorgen, "daß ein angemessenes Verhältnis besteht zwischen ihren greifbaren Mitteln und leicht verwertbaren Aktiven einerseits und ihren kurzfristigen Verbindlichkeiten andererseits". Die entsprechende deutsche Vorschrift ist durch § 16 Abs. 2 KWG gegeben. Darnach haben die Kreditinstitute einen vom "Reichswirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Reichsbankdirektorium" festzusetzenden Hundertsatz ihrer Verpflichtungen gem. § 11 KWG, abzüglich der Spareinlagen, in Handelswechseln mit 90tägiger Laufzeit oder in lombardfähigen Wertpapieren zu unterhalten. Die Liquiditätssätze können wiederum für einzelne Gruppen oder Arten von Kreditinstituten verschieden festgesetzt werden.

Die für die schweizerischen Banken zur Anwendung kommenden Liquiditätssätze sind, ebenfalls den Barreservevorschriften entsprechend, in der VVO. (Art.

1) Infolge einer Abrede zwischen den schweizerischen Banken und der schweizerischen Nationalbank, einem sogen. "Gentlemen's Agreement", verpflichteten sich die Banken, mit mehr als 50 Millionen Franken Bilanzsumme vorläufig auf 1 Jahr 3,5 % ihrer Inlandsdepositen auf Sperrkonto bei der Nationalbank einzuzahlen. Für Bodenkreditinstitute und Privatbankiers ermässigt sich der Satz auf 2,5 %. Vgl. dazu auch F. Leutwiler, Mindestreserven als Instrument der Notenbankpolitik in "Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik" 1956, S. 87 ff.

2) Laut persönlicher Rückfrage bei der schweizerischen Nationalbank.

17) in der Form einer gleitenden Skala aufgestellt. Die für die Sekundärliquidität geforderten Mindestrelationen belaufen ¹⁾ sich auf das 10fache der für die Barreserven verlangten Mindestrelationen.

Hinsichtlich einer möglichen Unterschreitung der Mindestrelationen gilt im wesentlichen dasselbe, was bereits bei der Erörterung der Barreserven angeführt wurde. ²⁾ Ebenso in bezug auf den Kreis der deckungspflichtigen Verbindlichkeiten.

Wenn wir uns nun den Aktiva zuwenden, die man den liquiden Mitteln 2. Ordnung zurechnet, so können wir ebenfalls bedeutsame Unterschiede zwischen der deutschen und der schweizerischen Regelung feststellen. Als "leicht verwertbare Aktiva" gelten nach Art. 14 WVO.

- a) die bei der Nationalbank diskontfähigen Wechsel, Schatzscheine und Obligationen;
- b) die bei der Nationalbank verpfändbaren Obligationen, Schatzscheine und Wechsel;
- c) die Sichtguthaben auf Banken und die innert Monatsfrist fälligen Guthaben auf Banken;
- d) die innert drei Monaten fälligen Schatzscheine, erstklassigen Bankakzepte und ähnlichen Papiere ausländischer Aussteller oder Akzeptanten;
- e) die ausgeliehenen Reportgelder sowie die innert Monatsfrist fälligen Lombards;
- f) die innert Monatsfrist fälligen Guthaben aus Saison- und Rembourskrediten sowie die Kontokorrentdebitoren, die durch bei der Nationalbank verpfändbare Obligationen gedeckt sind;
- g) die innert Monatsfrist fälligen Coupons.

Demgegenüber ist der Kreis der liquiden Mittel 2. Ordnung nach § 16 Abs. 2 KWG wesentlich enger umgrenzt. Nur Handelswechsel mit 90tägiger Laufzeit sowie lombardfähige Wertpapiere werden berücksichtigt. Der im Rahmen der erwähnten Kreditrichtlinien der BDL erlassene Kreditrichtsatz III, der gegenwärtig für

1) Im Durchschnitt aller Banken betrug der für 1954 geforderte Mindestsatz 36,5 %. Tatsächlich ausgewiesen wurden jedoch ein Satz von 75 %. Vgl. Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1954, a.a.O. S. 207.

2) Weder das BG noch das KWG machen einen Unterschied zwischen der Bar- und Sekundärliquidität im Hinblick auf den Kreis der deckungspflichtigen Verbindlichkeiten.

die Liquidität der deutschen Kreditinstitute maßgebend ist, rechnet neben den baren Mitteln, Schecks und Wechseln lediglich die kurz- und mittelfristigen Staatsschuldverschreibungen den liquiden Mitteln zu.¹⁾

Im Unterschied zum KWG berücksichtigt die schweizerische Regelung (Art. 17 VVO.) wie auch der Kreditrichtsatz bei der Berechnung der Sekundärliquidität auch die baren Mittel. Dies erscheint uns zweifellos gerechtfertigt. Der tatsächlichen Liquiditätslage einer Bank wird nicht genügend Rechnung getragen, wenn für sie nicht die Möglichkeit besteht zum mindesten diejenigen Barreserven, die die gesetzlich vorgeschriebenen Reserven übersteigen, den liquiden Mitteln 2. Ordnung zuzurechnen.

Unter den Aktiva, die gemäß der VVO. der Liquiditätsreserve zugezählt werden, sind die "Sichtguthaben auf Banken"²⁾ von besonderer Problematik. Sie können als eine wichtige Liquiditätsanlage dienen,³⁾ und erscheinen zunächst auch durchaus als sehr liquide Mittel. Jedoch konnte man vielfach einen "Kreislauf dieser Nostroguthaben" feststellen, "der praktisch ihre Wirkung aufhebt und die durch sie bestehende Liquidität zu einer reinen Scheinliquidität macht".⁴⁾ Der deutsche Gesetzgeber hat sie daher ganz bewußt nicht in den Kreis der liquiden Mittel mit einbezogen. Aber auch diese Lösung befriedigt keineswegs. Es wäre auch nicht damit getan, wenn man den Banken dadurch entgegenkäme, daß man sie, wie § 16 Abs. 2, Satz 2 KWG vorsieht, von der Unterhaltung von Liquiditätsreserven für Nostroverpflichtungen be-

-
- 1) Gem. Richtsatz III. sollen die liquiden Mittel der Kreditbanken 20 % der fremden Gelder nicht unterschreiten. Als liquide Mittel gelten: Kasse, LZB-Postscheck-Guthaben, Schecks, Wechsel, Schatzwechsel und unverzinsliche Schatzanweisungen des Bundes und der Länder. Als fremde Gelder gelten: Einlagen, aufgenommene Gelder, eigene Akzepte im Umlauf. - Vgl. Geschäftsbericht der BDL. f.d. Jahr 1954, S. 118.
 - 2) In den schweizerischen Bilanzierungsvorschriften wird kein Unterschied zwischen Nostroguthaben, also Guthaben, die der Anlage dienen und auf die Anregung des Kreditgebers hin entstehen, und Bankenkreditoren, also Guthaben, die auf ein Ersuchen des Kreditnehmers zurückgehen, getroffen.
 - 3) Dies gilt ganz besonders für die Kreditgenossenschaften, die in grossem Masse Gelder bei ihren Zentralkassen anlegen. So partizipierten die Sichtguthaben auf Banken beispielsweise bei den schweizerischen Darlehenskassen im Jahre 1954 an den leicht verwertbaren Aktiva mit rund 98 %. Vgl. das schweizerische Bankwesen im Jahre 1954, a.a.O. S. 202.
 - 4) Ernst, a.a.O. S. 387.

freite. Denn letztlich muß berücksichtigt werden, daß die Guthaben die Verpflichtungen weit übersteigen, bzw. unterschreiten können.

Eine durchaus wirkungsvolle und gangbare Lösung dieses Problems findet sich bei Stucken. Er schlägt vor, "daß die Gläubiger von Nostroguthaben auf ihre vorgeschriebene Liquiditätsreserve diejenigen Liquiditätsreserven anrechnen, die die Schuldnerbanken für ihre Nostroverpflichtungen unterhalten müssen".¹⁾

Vor allem sind jedoch die Wechsel als Liquiditätsreserve besonders geeignet, da sie durch einen hohen Grad an "eigener Liquidität" gekennzeichnet sind. Darüber hinaus besteht bei ihnen, wie bei einem Teil der übrigen Wertpapiere, die Möglichkeit, sie bei der Notenbank zu verwerten. Eben diese Verwertbarkeit bei der Notenbank war für den Gesetzgeber das ausschlaggebende Kriterium für den Liquiditätscharakter der Aktiva.

Jedoch sind auch die Verwertungsmöglichkeiten von Wechseln und Wertpapieren sehr unterschiedlich zu betrachten. Zunächst ist von ausschlaggebender Bedeutung, ob von Einlagenveränderungen nur einzelne Banken betroffen werden, es sich also um eine "individuelle Liquiditätskrise" handelt, oder ob der Einlagenbestand bei sämtlichen Banken zurückgeht, es sich also um eine "allgemeine Liquiditätskrise" handelt.

Im Falle einer individuellen Liquiditätskrise besteht einmal die Möglichkeit, die Wertpapiere am Kapitalmarkt zu verwerten. Darüber hinaus kann die Bank auch auf den Geldmarkt zurückgreifen und sich dort die notwendigen Mittel zur Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsbereitschaft beschaffen. Inwieweit andere Banken allerdings bereit sein werden, dem bedrohten Institut Hilfestellung zu leisten, wird von dessen Kreditwürdigkeit abhängen.

Anderes dagegen ist es im Falle einer allgemeinen Liquiditätskrise. Da nun sämtliche Banken ihre aus Schuldtiteln bestehenden Liquiditätsreserven veräußern wollen, wird²⁾ dem Angebot derartiger Werte keine entsprechende Nachfrage gegenüberstehen. Den Banken bleibt also nur noch die Möglichkeit, ihre Wechsel-

1) Stucken, Liquidität der Banken, Berlin 1940, S. 153. Allerdings ist die Ausdrucksweise von Stucken ungenau. Davon abgesehen, daß die "Nostroverpflichtungen" i.S. des KWG auch aufgenommene Gelder der Nichtbankenkundschaft umfassen, sind ja Nostroguthaben bei den schuldnerischen Banken nicht Nostroverpflichtungen, sondern "Einlagen von Kreditinstituten".

2) Vgl. dazu besonders O. Hintner, Liquidität der Banken, in "Zeitschrift für Betriebswirtschaft", 1940 S.52'ff. - An Hand der Bilanzzahlen von 1939 weist Hintner eingehend auf die Schwierigkeiten hin, die bei einer Realisierung eines hohen Bestandes an Reichswerten zu erwarten wären.

und Wertpapierbestände bei der Zentralnotenbank zu verwerten. Jedoch könnte sich die Zentralnotenbank gezwungen sehen, Maßnahmen der Kreditrestriktion zu ergreifen. So beispielsweise um ihre vorgeschriebene Notendeckung aufrechterhalten zu können. Wenn man aber auch, wie bekanntlich bei der neuen deutschen Zentralnotenbankgesetzgebung von einer starren Begrenzung des Notenumlaufs abgekommen ist,²⁾ und somit von dieser Seite her keine Schwierigkeiten mehr zu erwarten wären, so könnten doch kredit- und währungspolitische Erwägungen ausschlaggebend sein. Nur schwerlich wird sich die Notenbank zu einer großzügigen Refinanzierung der Banken bereitfinden, falls der Einlagenrückgang auf eine Inflationsfurcht zurückzuführen ist, und daher eine verstärkte Kaufkraft zur Folge hat.³⁾ In diesem Falle müßte an die Möglichkeit einer generellen Auszahlungsbeschränkung gedacht werden.

Davon abgesehen wird vielfach die aus Schuldtiteln bestehende Liquiditätsreserve nicht zur Überwindung einer Liquiditätskrise ausreichen. Mit Ausnahme des eben genannten Falles erscheint es aber wenig bedenklich,⁴⁾ wenn die Zentralnotenbank auch zur Diskontierung von Finanzwechseln, die beispielsweise die Banken auf eine Akzeptbank oder auf ihre Debitoren ziehen, vor allem wenn die zu Grunde liegenden Kreditgeschäfte kurzfristiger Natur sind, bereit ist.

Wir können also feststellen, daß auch eine aus zentralbankfähigen Schuldtiteln bestehende Liquiditätsreserve keine Gewähr für die Überwindung einer allgemeinen Liquiditätskrise bietet. Entscheidend wird vielmehr das Verhalten der Zentralnotenbank sein.

Schließlich muß aber auch berücksichtigt werden, daß durch eine Liquiditätsgesetzgebung die Banken in der Freizügigkeit der Anlage der ihr kurzfristig zur Verfügung stehenden Mittel stark eingeschränkt werden können. Es kann

1) Heraufsetzung der Diskont- und Lombardsätze, Rediskontkontingente und Ähnliches - Beispielsweise stieg der Reichsbankdiskont von 5 % im Mai 1931 auf 11,8 % im August 1931.

2) In der Schweiz müssen dagegen die im Umlauf befindlichen Banknoten wenigstens zu 40 % in Gold gedeckt sein gem. Art. 19 Abs. 2 des schweizerischen Nationalbankgesetzes vom 23.12.53. Bundesbl.d.Schweizerischen Eidgenossenschaft 105. Jahrg. Bd.III Nr. 52.

3) Vgl. Näheres bei R. Stucken, a.a.O. S. 94.

4) Die meisten Autoren begrüßen im Falle einer allgemeinen Liquiditätskrise die Diskontierung von Finanzwechseln. Vgl. dazu u.a. Obst-Hintner, a.a.O. S. 66; A. Weber. a.a.O. S. 269.

geradezu die Absicht bestehen, auf diese Weise nicht nur die Liquidität zu verbessern, sondern auch bestimmte Kreditbedürfnisse zu fördern.

So ist zu beachten, daß die deutschen Banken bei einem geringen Anfall geeigneter Handelswechsel auf Grund der Regelung des § 16 Abs. 2 KWG noch stärker als die schweizerischen Banken in die Wertpapieranlage gedrängt werden. Aber vor allem ist auch der Kreis der für die Liquiditätsreserve in Frage kommenden Wertpapiere für die schweizerischen Banken weniger eng umgrenzt. Grundsätzlich sind alle "Schuldverschreibungen auf die Schweiz", d.h. also alle auf inländische Schuldner ausgestellten Schuldverschreibungen, belehnbar.¹⁾ Es können also beispielsweise auch Bank-²⁾ und Industrieobligationen den "leicht verwertbaren Aktiva" zugerechnet werden.

In Deutschland waren die vom Reichsbankdirektorium, bzw. sind gegenwärtig die in der Satzung der LZ-Banken näher bezeichneten festverzinslichen Wertpapiere lombardfähig.³⁾ Nach der bisherigen Praxis wurden u.W. jedoch weder Schuldverschreibungen privater Kreditbanken noch Industrieobligationen zum Lombardverkehr zugelassen, es sei denn, wie es gegenwärtig beispielsweise in Bayern der Fall ist, letztere seien mit einer Bundes- oder Landesgarantie ausgestattet.

Jedenfalls wäre es dem Reichsbankdirektorium jederzeit möglich gewesen, nur staatliche Titel zum Lombardverkehr zuzulassen. Ferner sei daran erinnert, daß der Reichswirtschaftsminister gemäß § 16 KWG den Liquiditätssatz bis zu einer Höhe von 30 % festsetzen konnte. Zieht man weiter in Betracht, daß der Gesetzgeber es als eine Notwendigkeit ansah, "dem Staat Anleihemöglichkeiten zur

1) Gemäß Art. 14 Ziff. 3 des schweizerischen Nationalbankgesetzes vom 23.12. 1953. Ausdrücklich von der Belehnung ausgeschlossen sind nur Aktien und Genossenschaftsanteile.

2) Nach den Bundesschuldverschreibungen bilden gegenwärtig vor allem die Bankobligationen eine wichtige Liquiditätsreserve. Laut persönlicher Erkundigung bei der Nationalbank werden Industrieobligationen allerdings nur lombardiert, sofern sie kotiert sind und gleichzeitig Staatsschuldverschreibungen mitverpfändet werden.

3) Vgl. § 13 des Gesetzes über die deutsche Reichsbank vom 15.6.39; bzw. § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die LZ-Banken (Gesetz Nr. 66 der am.Mil.Reg.) Die Satzung bevollmächtigt jedoch den Verwaltungsrat neben den in der Satzung genannten Papieren weitere festverzinsliche Papiere zu benennen (vgl. z.B. § 6 der Satzung der LZB von Bayern - veröffentlicht im Bayrischen Staatsanzeiger Nr. 51 vom 19.12.53).

Durchführung seiner Aufgaben" zur Verfügung zu stellen,¹⁾ so liegt der Gedanke nahe, daß der § 16 KWG auch als ein geeignetes Instrument zur Befriedigung staatlicher Kreditbedürfnisse ausersehen war. Eine in diesem Sinne geführte Bankpolitik konnte um so leichter durchgeführt werden, als seit dem Jahre 1939 bekanntlich der Reichswirtschaftsminister sowohl den Posten des Reichsbankpräsidenten als auch den der obersten Bankenaufsichtsinstanz in sich vereinigte. Ob aber der Wert gesetzlicher Liquiditätsnormen, wie Burchard²⁾ meint, auch in der Ermöglichung einer "planmäßigen Kreditlenkung zur Befriedigung bestimmter und lebenswichtiger Staatsbedürfnisse" gesehen werden kann, erscheint sehr fraglich.

V. Vorschriften über einzelne Kredit- und Anlagegeschäfte.

Die "Vorschriften für das Kreditgeschäft und die Liquidität" des 5. Abschnittes KWG (§§ 11 bis 19 KWG) umfassen neben den allgemeinen Vorschriften über das Verhältnis des Eigenkapitals zu den Verbindlichkeiten und den Liquiditätsvorschriften des § 16 KWG noch weitere Vorschriften, die nur ganz bestimmte, vorwiegend als besonders risikobelastet angesehene Kredit- und Anlagegeschäfte betreffen.

1.) Vorschriften über den Großkredit.

Vor allem in der übertriebenen Gewährung von Großkrediten mußte man, wie die Erfahrung gelehrt hatte, (Nordwolle-Konzern, Trebertrocknungs-Konzern³⁾) eine besondere Gefahrenquelle für Kapitalfehlleitungen erkennen. Um einer ge-

1) Vgl. Begleitbericht, abgedr. bei H. Pröhl, a.a.O. S. 7.

2) H. Burchard, Die Liquiditätsgesetzgebung im deutschen und im schweizerischen Bankengesetz, Frankfurt 1937, S. 119.

3) Vgl. Begründung zum Entwurf des Untersuchungsausschusses zu § 12 KWG. Abgedruckt bei Reichardt, a.a.O. S. 227 - Ferner Paersch, a.a.O. S. 31 ff.- Laut Paersch hatte die Leipziger Bank A.G., die am 25.7.1901 ihre Zahlungen einstellte, bei 60 Millionen Mark eigene Mittel dem Trebertrocknungs-Konzern einen Kredit von rund 80 Millionen Mark gewährt!

sunden Risikobeschränkung und Risikovertelung Rechnung zu tragen, wurde daher vorgesehen, in Zukunft die Gewährung von Großkrediten zu erschweren.

So bestimmt § 12 Abs. 1 KWG, daß die von einem Kreditinstitut an denselben Kreditnehmer gewährten Kredite einen vom Reichswirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Reichsbankdirektorium zu bestimmenden Hundertsatz des haftenden Eigenkapitals nicht überschreiten solle. Für Kreditinstitute mit einer Bilanzsumme von 500 000.- Reichs-(0-¹)Mark und darüber wurde der Satz auf 15 % für die übrigen auf 10 % festgelegt.

Jedoch sollte der Großkredit nicht grundsätzlich unterbunden werden, wie im Begleitbericht betont wird. Sofern zwei Bedingungen erfüllt sind, ist eine Überschreitung der gesetzten Grenzen möglich. Zum einen bedarf es der Zustimmung sämtlicher Geschäftsleiter und zum zweiten ist die Anzeige an das Reichsbankdirektorium bzw. gegenwärtig an die LZB erforderlich (§ 12 Abs. 2 KWG). Diese Vorschrift dürfte darauf hinwirken, daß sich die Kreditinstitute bei einer Begebung von Großkrediten in der Regel eine grössere Zurückhaltung auferlegen. Darüber hinaus kann die Anzeige der Großkredite ein Eingreifen der Bankenaufsichtsorgane auslösen. Gemäß ihren Aufgaben und Befugnissen nach § 30 und 32 KWG²⁾ liegt es ohne weiteres in ihrer Hand, eine Sicherstellung oder eine Zurückführung dieser Kredite zu verlangen. Formalrechtlich muß ein Eingreifen der Bankenaufsichtsbehörden nicht lediglich von Sicherheitserwägungen für das betreffende Institut abgeleitet werden, sondern es könnte auch mit der Wahrnehmung gesamtwirtschaftlicher Interessen begründet werden. Gegenwärtig scheinen die Bankaufsichtsbehörden jedoch nur einzugreifen³⁾, soweit ihnen das Risiko für die einzelnen Institute zu groß erscheint.

Wenn dagegen im schweizerischen BG keine speziellen Vorschriften über die Gewährung von Großkrediten zu finden sind, so ist die Frage zu stellen, ob damit von vornherein jeder Einfluß der Aufsichtsinstanzen auf die Geschäftspolitik der Banken ausgeschlossen werden sollte. Jedoch können wir feststellen, daß ebenfalls in gewissen Grenzen der Gewährung von Großkrediten Schranken auferlegt werden können. Nach Art. 38 Abs. 3 b der VVO. hat sich der Revisor im Rah-

1) So nach Art. 1 Abs. 1 der 3. Bekanntmachung des Aufsichtsamtes für das Kreditwesen vom 24. Juni 1936, desgl. Art. 11 Abs. 1 der Bekanntmachung der Bankaufsichtsbehörden über Anzeigen nach §§ 8, 9, 12 und 14.

2) Näheres siehe Teil B. der Arbeit.

3) Laut Rückfrage bei den Bankenaufsichtsbehörden von Bayern und Baden-Württemberg.

men seiner Prüfungstätigkeit auch über die Gewährung von Großkrediten zu unterrichten. Dabei ist es durchaus denkbar, daß in der Gewährung eines Großkredits eine "Tatsache, welche die Sicherheit der Gläubiger gefährdet", zu erblicken wäre,¹⁾ auf deren Beseitigung die Revisoren bzw. die Bankenkommision gemäß Art. 21 Abs. 3 BG hinzuwirken haben.

Kann aber überhaupt eine Bankenaufsichtsinstanz die Sicherheit eines Kredits besser beurteilen als die Geschäftsleiter einer Bank? In aller Regel wohl kaum. Man wird es schon in erster Linie dem Urteilsvermögen der Bankleiter überlassen müssen, ob die Gewährung eines Großkredits zu verantworten ist, wenn man diese nicht grundsätzlich unterbinden will. Jedoch kann mit Hilfe der genannten Vorschriften erreicht werden, und hierin liegt ihre Rechtfertigung, daß die Bankleiter sich nicht, sei es aus Fahrlässigkeit oder aus einem extremen Gewinnstreben heraus, über die Sicherheitserwägungen leichtfertig hinwegsetzen. Es wird allerdings nicht einfach sein, zu beurteilen, wo die Grenzen zwischen einem normalen Risiko, das eine Kreditgewährung mit sich bringt, und einem Risiko, das allgemein bankgeschäftlichen Grundsätzen widerspricht, zu ziehen sind.

Ein Mangel der schweizerischen Regelung könnte vornehmlich darin gesehen werden, daß nur an Hand der jährlichen Revision die Großkredite einer Prüfung unterzogen werden. Andererseits muß jedoch gesagt werden, daß der Aussagewert einer Kreditmeldung doch sehr beschränkt ist. Will man sich nicht der Gefahr aussetzen, daß man allzu schematisch die Gewährung von Großkrediten beschränkt, so muß man schon die Kreditunterlagen einer genaueren Prüfung unterziehen. Um die Tätigkeit der Aufsichtsinstanzen nicht zu sehr auszu dehnen, wird eine nähere Prüfung vornehmlich auf solche Kreditinstitute zu beschränken sein, die bereits früher, beispielsweise bei der letztjährigen Revision, Anlaß zu Beanstandungen gegeben haben. Der Wert einer Kreditmeldung nach § 12 KWG liegt u.E. also vornehmlich darin, daß sie gleichsam ein "Warnungssignal" für die Bankenaufsichtsinstanzen darstellt.

Gegenstand der Großkredite ist ausserdem noch § 9 KWG. Er sei daher in diesem Zusammenhang erwähnt. Gemäß § 9 Abs. 1 KWG haben die Kreditinstitute die Kredite, die im Lauf von 2 Monaten eine Million Reichsmark (D-Mark) übersteigen, dem "Reichsbankdirektorium" bzw. gegenwärtig der Bankaufsichtsbehörde über den Vorstand der zuständigen LZB²⁾ anzuzeigen.

1) Laut Rückfrage bei der Eidgenössischen Bankenkommision. Vgl. auch die Ausführungen in Teil B der Arbeit.

2) § 9 Abs. 1 KWG i.Verb. mit Art. 9 Abs. 1 der Bekanntmachung über Anzeigen nach §§ 8, 9, 12 und 14 KWG.

Wie § 9 Abs. 2 weiter vorsieht, können die "beteiligten Kreditinstitute" über die Höhe der Gesamtverschuldung eines einzelnen Kreditnehmers unterrichtet werden.¹⁾

Durch diese Vorschrift soll die Möglichkeit ausgeschlossen werden, "daß ein Einzelner sich gut- oder schlechtgläubig durch Inanspruchnahme mehrerer Kreditinstitute in den Besitz eines Mehrfachen desjenigen Kreditbetrages setzt, der einzelwirtschaftlich oder gesamtwirtschaftlich nicht mehr vertretbar ist".²⁾

Der tatsächliche Wert einer solchen Vorschrift wird jedoch dadurch sehr vermindert, daß ein Kreditinstitut über anderweitige Kreditbeziehungen eines Kreditnehmers erst dann unterrichtet werden kann, wenn es bereits einen Millionenkredit gewährt hat.³⁾ Um sich vor vornherein über anderweitige Kreditbeziehungen zu vergewissern, wird sich ein Kreditinstitut schon auf die Aussagen und vor allem auf die Bilanz des Kreditnehmers verlassen müssen. Nur soweit das Kreditinstitut vorsätzlich getäuscht wurde, - und soweit dies in Frage kommt, dann evtl. auch schon die Bilanzprüfer - könnte die Vorschrift des § 9 KWG eher dazu beitragen, die Interessen des Instituts zu schützen. Von der Frage abgesehen, ob der einmal gewährte Kredit noch ohne weiteres flüssig gemacht werden kann, liegt es auf der Hand, daß ein Kreditnehmer, der es auf eine vorsätzliche Täuschung abgesehen hat, nachdem ihm einmal ein Millionenkredit gewährt wurde, bei anderen Kreditinstituten nur mehr Kredite beanspruchen wird, die unterhalb der Millionengrenze liegen.

Größere Bedeutung können die Vorschriften unseres Erachtens jedoch unter dem gesamtwirtschaftlichen Aspekt gewinnen, und das dürfte wohl auch der Hauptgrund für die Einrichtung der Evidenzzentrale gewesen sein. Zweifellos ging der Gesetzgeber von der Ansicht aus, daß ein Millionenkredit nicht ohne weiteres vertretbar ist, auch wenn die privatwirtschaftlichen Interessen des Kreditgebers nicht gefährdet erscheinen. Auch eine "volkswirtschaftlich gesunde Kreditverteilung"⁴⁾ sollte angestrebt werden. Praktisch läuft der § 9 KWG da-

1) Da ein zentrales Bankenaufsichtsorgan nicht vorhanden ist, wird gegenwärtig diese Kontrollstelle der Großkredite, die sogen. "Evidenzzentrale", bei der Bank deutscher Länder geführt.

2) So H. Pröhl, a.a.O. S. 207.

3) Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 9 Abs. 2, in dem nur von "beteiligten Kreditinstituten" die Rede ist. Vgl. dazu W. Reichardt, a.a.O. S. 174/175.

4) Begründung des Untersuchungsausschusses zum Entwurf des § 9 KWG, abgedr. bei Reichardt, a.a.O. S. 157.

rauf hinaus, den Aufsichtsinstanzen die Wahrnehmung gesamtwirtschaftlicher Interessen - eine Aufgabe, die sich aus dem § 30 KWG ableitet - zu erleichtern. Ob eine derartige staatliche Kreditpolitik für notwendig erachtet werden muß, und ob es zweckmässig erscheint, sie auf diesem Wege durchzuführen, ist eine andere Frage und wird an anderer Stelle zu erörtern sein. Von der Beantwortung dieser Frage hängt aber, zum mindesten zu einem grossen Teil, die Existenzberechtigung der Evidenzzentrale in ihrer heutigen Form ab.

Eine weitere Frage ist, ob sich die Einrichtung einer Evidenzzentrale mit dem Grundsatz der Wahrung des Bankgeheimnisses vereinbaren läßt. Das schweizerische BG verlangt jedenfalls ausdrücklich, daß die Aufsichtsinstanzen über alle Tatsachen, die ihr im Rahmen ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind, das Geheimnis bewahren (vgl. Art. 20 Abs. 5 sowie Art. 23 Abs. 6 BG).

2.) Vorschriften über die ungedeckten Kredite.

Nach § 13 KWG ist ein Kreditinstitut bei der Einräumung eines ungedeckten Kredites über 5000.- Reichsmark (D-Mark) verpflichtet, vom Kreditnehmer "die Offenlegung seiner wirtschaftlichen Verhältnisse oder die Einsicht in die Bilanz" zu verlangen. Diese Vorschrift könnte zunächst den Eindruck erwecken, als ob damit der Personalkredit erschwert und damit zurückgedrängt werden sollte. Wie schon an anderer Stelle erörtert, wäre eine solche Wirkung nicht erstrebenswert. Es war jedoch nicht das Bestreben des Gesetzgebers, den Personalkredit zu unterbinden. Dagegen galt es, die Mißstände zu beseitigen, die sich mit Rücksicht auf die Kreditnehmer herausgebildet hatten. Infolge des harten Konkurrenzkampfes unter den Kreditinstituten verzichteten diese vielfach auf die Prüfung von Kreditunterlagen, um sich neue wertvolle Geschäftsverbindungen nicht entgehen zu lassen.¹⁾ Wenn durch die Vorschrift des § 13 KWG auch nicht verhindert werden kann, daß bei einer scharfen Konkurrenz im Debitorengeschäft die Banken an die Kreditqualität weniger hohe Anforderungen stellen, so kann sie doch bewirken, daß manche Kredite, die vielleicht unbedenken gewährt worden wären, bei näherer Kenntnis der Ertrags- und Vermögenslage vorenthalten werden. Interessant ist, daß auch schweizerische Autoren das Fehlen einer derartigen Vorschrift als Mangel empfinden. So fordert bei-

1) Vgl. Begründung des Untersuchungsausschusses zu § 13 KWG, abgedruckt bei Reichardt, a.a.O. S. 245; ferner auch Ernst, a.a.O. S. 385.

spielsweise Jöhr¹⁾ gesetzliche Maßnahmen, die einer Bank verbieten, einen Blankokredit zu bewilligen, wenn nicht zuvor der Kreditnehmer seine Bilanz vorgelegt hat. Nach Jöhr soll damit vor allem die Möglichkeit geschaffen werden, anderweitige Kreditbeziehungen des Kreditnehmers festzustellen. Bei der besonderen Bedeutung gerade dieser Frage würden wir es allerdings nicht für unangebracht halten, daß es den Banken ausdrücklich zur Pflicht gemacht wird, neben der letztjährigen Bilanz auch eine besondere Erklärung über die Höhe anderweitiger Kreditbeziehungen des Kreditnehmers zu verlangen. Zu begrüßen ist § 48 KWG, der die Abgabe unwahrer Erklärungen und Bilanzen unter Strafe stellt. Diese Bestimmung ist allerdings gerade in kritischen Fällen von geringem Wert.

3.) Vorschriften über die Organkredite.

Besonders die Erfahrungen der Wirtschaftskrise zu Beginn der 30er Jahre haben gezeigt, daß Vorstandsmitglieder und leitende Angestellte von Aktiengesellschaften vielfach eine übermäßige Verschuldung bei ihrer eigenen Gesellschaft eingegangen waren, um ihre persönlichen Interessen wahrnehmen zu können. Um diesen Mißständen zu begegnen, wurde dem "alten HGB" der § 240 a eingefügt und als § 80 in etwas abgewandelter Form in das neue Aktiengesetz vom 30.1.1937 übernommen.

Da derartige "Interessenkollisionen" besonders im Kreditgewerbe aufgetreten waren, erschienen den Gesetzgebern für die Kreditinstitute verschärfte Bestimmungen notwendig.²⁾ Ähnlich der Vorschrift über die Großkredite ist gemäß § 14 KWG³⁾ bei der Gewährung von Krediten an die leitenden Organe sowie an Beamte und Angestellte des Kreditinstitutes die Zustimmung sämtlicher Geschäftsleiter und des Aufsichtsrates einzuholen und - sofern die Kredite die Höhe eines Jahresbezuges überschreiten - dem "Reichsbankdirektorium" bzw. der "LZB" unverzüglich Meldung zu erstatten.

Das schweizerische BG kennt zwar wiederum keine Meldepflicht, jedoch sind die Organkredite gemäß Art. 38 Abs. 3 g VVO. im Revisionsbericht aufzuführen, falls sie nicht "normal gedeckt" sind.

1) A. Jöhr, Die schweizerischen Großbanken und Privatbankiers, Zürich 1940 S.38.

2) Begründung des Untersuchungsausschusses zum Gesetzentwurf des § 14 KWG, abgedr. bei Reichardt, S. 256.

3) Vgl. auch Art. 17 bis 23 der Bekanntmachung der Bankaufsichtsbehörden über Anzeige nach §§ 8, 9, 12 und 14 KWG).

Wie im Falle der Großkredite haben auch hier die Bankaufsichtsinstanzen das Recht, unter Umständen eine bessere Sicherstellung oder Zurückführung der Organkredite zu verlangen.

Besonders bemerkenswert ist, daß auch Privatentnahmen der Inhaber einer Einzelfirma bzw. einer Personalgesellschaft ausdrücklich als Kredite i.S. des § 14 KWG anzusehen und daher meldepflichtig sind, allerdings nur insoweit, als sie insgesamt 10 % des in der letzten Jahresbilanz ausgewiesenen haftenden Eigenkapitals übersteigen.¹⁾ Die Vorschrift des § 14 KWG bildet also gleichsam auch eine Handhabe für Maßnahmen gegen eine übermäßige und unzeitgemäße Kapitalherabsetzung von Einzelunternehmungen und Personalgesellschaften. Zwar bieten schon die Vorschriften über das Verhältnis der Verbindlichkeiten zu dem Eigenkapital einen gewissen Schutz gegen eine zu starke Verminderung der Eigenkapitalbasis. Der Gesetzgeber dürfte aber von der berechtigten Annahme ausgegangen sein, daß, wenn auch das Deckungsverhältnis gem. § 11 KWG nicht unterschritten wird, durch eine übermäßige Verminderung des Betriebskapitals die Liquidität und die Sicherheit der Gläubiger gefährdet werden könnte. Inwieweit eine Kapitalentnahme zu mißbilligen sein wird, wird letztlich maßgeblich von der Höhe des neben dem Betriebskapital vorhandenen freien Vermögens abhängen.

4.) Anlagen in Wertpapieren und Grundstücken.

Durch die Vorschrift des § 17 KWG werden bestimmte Arten von Anlagen, die mit einem besonders grossen Risiko behaftet erscheinen, oder deren Liquidität als relativ gering angesehen wird, beschränkt.

Gemäß § 17 Abs. 1 KWG soll "der Besitz eines Kreditinstitutes an Aktien, Kuxen und Bergwerksanteilen mit Ausnahme der dauernden Beteiligung sowie an nicht zum Handeln an deutschen Börsen zugelassenen Schuldverschreibungen" ein bestimmtes Verhältnis der Gesamtverpflichtungen nach § 11 KWG abzüglich der Spareinlagen, nicht überschreiten. Auch hier hat der "Reichswirtschaftsminister" nicht von seinem Recht Gebrauch gemacht, einen Hundertsatz festzusetzen.

1) Gemäß Art. 21 Abs. 1 bis 3 der Bekanntmachung der Bankaufsichtsbehörden über Anzeigen nach §§ 8, 9, 12 und 14 KWG, wie schon gem. Art. 1 und 2 der 5. Bekanntmachung des Aufsichtsamtes vom 7.12.37.

Mit dieser Vorschrift wollte der Gesetzgeber die Einleger davor schützen, daß ihre Mittel in Spekulationspapieren angelegt werden. Nicht immer wurden bei der Anlage in derartigen Papieren die Grenzen eingehalten, "die mit Rücksicht auf das eigene Risiko und die Sicherheit der anvertrauten Einlagen gezogen sind".¹⁾

Andererseits wollte man den Typ der Universalbank nicht aufgeben. Um den Banken weiterhin das Gründungs- und Emissionsgeschäft und die damit in engstem Zusammenhang stehende Kurspflege zu ermöglichen, durfte man ihnen nicht grundsätzlich die Anlage in derartigen Werten untersagen.

Zunächst erscheint es verständlich, daß die Anlage in derartigen Papieren einen gewissen Prozentsatz der Verbindlichkeiten nicht übersteigen soll. Nur jeweils ein geringer Teil der Verpflichtungen sollte in Papieren mit einem relativ hohen Risiko angelegt werden.

Inwieweit die Forderungen der Gläubiger gefährdet erscheinen, hängt doch aber auch von der relativen Höhe des Eigenkapitals ab. Bei einer Bank, deren Verbindlichkeiten zu einem relativ hohen Satz mit Eigenkapital gedeckt sind, erscheint eine vermehrte Anlage in derartigen Papieren viel eher gerechtfertigt. Die Vorschrift des § 17 KWG würde in ihrer letzten Konsequenz paradoxer Weise darauf hinauslaufen, daß eine Bank, die überhaupt nicht mit fremden Geldern arbeitet, und bei der daher die Notwendigkeit eines Gläubigerschutzes gar nicht besteht, jegliche Anlage in derartigen Papieren zu unterlassen hätte. Wenn man nur die Beziehung zwischen Anlagen und fremden Geldern im Auge hat, wird man jedenfalls den tatsächlichen Gegebenheiten nicht voll gerecht.

Ausserdem wird man aber auch das diesen Papieren innewohnende Risiko von Fall zu Fall als weitgehend unterschiedlich zu betrachten haben. Und schließlich kommt es auch darauf an, inwieweit man in der Auswahl der Papiere eine gesunde Risikostreuung erblicken kann.

Aus all diesen Gründen muß von einer allzu schematischen Anwendung des § 17 KWG Abstand genommen werden. Da es sich nur um eine Sollvorschrift handelt, und da das "Reichsbankdirektorium" gemäß § 19 KWG vorübergehend Abweichungen zulassen kann, scheinen gewisse Voraussetzungen für eine erwünschte elastische Handhabung der Vorschriften vorhanden.

Das schweizerische BG hat auch in diesem Falle auf die Festsetzung einer gesetzlichen Norm verzichtet. Dies bedeutet jedoch wiederum nicht, daß die Bank-

1) Begründung des Untersuchungsausschusses zum Gesetzentwurf des § 17 KWG, abgedr. bei Reichardt, a.a.O. S. 309.

aufsichtsinstanzen keinen Einfluß auf derartige Geschäfte wahrnehmen könnten. Falls die schweizerischen Banken in spekulativer Absicht Dividendenpapiere erwerben sollten - was, wie uns versichert wurde, kaum der Fall ist -, könnte auch hierin eine "Tatsache, welche die Sicherheit der Gläubiger gefährdet", i.S. von Art. 21 Abs. 3 BG erblickt werden,¹⁾ und ein Eingreifen der Bankenaufsichtsinstanzen zur Folge haben. Auch hier zeichnet sich also die schweizerische Regelung durch eine begrüßenswerte Elastizität aus. Betrachtet man allerdings die Norm des § 17 KWG gleichsam nur als eine Richtschnur für das, was man unter einer gesunden Anlagepolitik zu verstehen hat, und sieht man von einer schematischen Anwendung ab, so ist es immerhin ein Vorzug, daß die Bankaufsichtsinstanzen nicht erst nachträglich bei der Bilanzprüfung über eine eventuelle übermäßige Anlage in derartigen Papieren unterrichtet werden.

Nach § 17 Abs. 2 KWG sollen schließlich "die Anlagen eines Kreditinstitutes in Grundstücken, Gebäuden und dauernden Beteiligungen" den Betrag des Eigenkapitals der Kreditinstitute nicht überschreiten.

Wenn dadurch ebenfalls eine Beschränkung des Risikos, das aus einer Anlage in "dauernden Beteiligungen" erwachsen kann, erreicht wird, so besteht doch der Zweck der Vorschrift in erster Linie in der Sicherstellung der Liquidität. Diese Norm legt nicht nur einen "allgemein gültigen bankpolitischen Grundsatz, nunmehr auch gesetzlich fest",²⁾ sondern auch den allgemein betriebswirtschaftlichen Grundsatz, daß das Anlagevermögen eines Unternehmens durch das Eigenkapital gedeckt sein soll. Auch hier ist die unbedingt notwendige Möglichkeit einer elastischen Handhabung der Vorschrift gegeben (Art. 19 KWG).

5.) Die Sondervorschriften des BG über Anlagen und Kredite im Ausland.

Auf Grund des Art. 8 Abs. 1 BG haben die Banken, sowie die bankähnlichen Finanzgesellschaften, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, der Nationalbank über beabsichtigte "Anlagen und Kredite im Aus-

1) Laut Rückfrage bei einer schweizerischen Revisionsgesellschaft.

2) Vgl. Begründung des Untersuchungsausschusses zum Gesetzentwurf des § 17 KWG. Reichardt, a.a.O. S. 309.

land"¹⁾ von wenigstens 10 Millionen Franken und, soweit es die Nationalbank für notwendig hält, auch von weniger als 10 Millionen Franken, Mitteilung zu erstatten. Die Nationalbank ist ausdrücklich befugt, gegen diese Geschäfte Einsprache zu erheben (Abs. 3).

Ebenso, wie bei den bisher genannten Vorschriften über das Kredit- und Anlagegeschäft wird auch durch Art. 8 BG eine bestimmte Art der Anlage einer besonderen, verschärften Kontrolle unterworfen. Jedoch ist diese Parallele rein äusserlich. Der Zweck dieser Vorschrift ist völlig andersartig und hat mit dem Gläubigerschutz nichts zu tun. Wie in Abs. 3 ausdrücklich betont wird, ist die Prüfung der Sicherheit nicht Aufgabe der Nationalbank. Für die Sicherheit der Anlage sind die leitenden Organe der Bank verantwortlich.²⁾ Aufgabe der Nationalbank ist es vielmehr, zu prüfen, ob gegen diese Geschäfte "mit Rücksicht auf die Landeswährung, die Gestaltung des Zinsfusses auf dem Geld- und Kapitalmarkt oder die wirtschaftlichen Landesinteressen" keine Bedenken erhoben werden müssen (Art. 8 Abs. 3 BG).

Einem System der freien Marktwirtschaft entspricht es allerdings durchaus, daß die Kapitalbewegungen sich allein nach der Höhe des Ertrages (Nettorendite, also nach Abzug der Risikoprämie) richten. Auch die internationalen Kapitalbewegungen tragen dazu bei, die Produktivität zu steigern und sind daher durchaus zu begrüßen. Es erhebt sich jedoch für das Gläubigerland die Frage, "ob die Kapitalausfuhr von seinem Standpunkt aus auch wirklich in jeder Hinsicht bejaht werden kann".³⁾

Der schweizerische Gesetzgeber war jedenfalls der Meinung, daß der Kapitalexport den Interessen der nationalen Wirtschaftspolitik zuwiderlaufen kann und daher eine Handhabe geschaffen werden muß, um ihn diesen Interessen unterzuordnen.⁴⁾ Angesichts der engen Verflechtung des schweizerischen Kapital-

1) Gemäß Art. 8 Abs. 2 gelten als solche: 1.) Anleihen zu Gunsten des Auslandes; 2.) Übernahme sowie Ausgabe von Aktien ausländischer Gesellschaften; 3.) Gewährung von Darlehen sowie Übernahme fremder Reskriptionen oder Schatzscheine, sofern sie die Dauer von 12 Monaten übersteigen.

2) In übermäßigen und bonitätsmäßig wenig befriedigenden Auslandsanlagen könnte evtl. eine Pflichtverletzung der Bankorgane gem. Art. 41 BG erblickt werden. Im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten der AG. Leu u. Co. wurde diese Frage jedenfalls erörtert. Vgl. dazu Schwander, a.a.O. S. 138.

3) E. Küng, Zur Problematik des schweizerischen Kapitalexports, in "Aussenwirtschaft", Zeitschr. f. internat. Wirtschaftsbeziehungen 1955, S. 154.

4) Vgl. Botschaft, a.a.O. S. 182.

marktes mit dem internationalen Kapitalmarkt war diese Frage von größter Bedeutung.

Mit einer Devisengesetzgebung, wie wir sie in Deutschland kennen, kann diese Vorschrift natürlich keineswegs gleichgesetzt oder verglichen werden. Da die Nationalbank aber immerhin den Kapitalexport - soweit er einen grösseren Umfang annimmt und soweit er mit Hilfe der Banken vorstatten geht - bis zu einem gewissen Grad zu kontrollieren vermag, kann für den Fall, daß das Ausland die ihm gewährten Kredite nicht für den Einkauf inländischer Waren benützt, eine stärkere Nachfrage nach ausländischen Devisen und damit für den Augenblick eine fühlbare Verschlechterung des Devisenkurses verhindert oder doch verlangsamt werden.

Besonders bedeutungsvoll erscheint die Frage des Kapitalexportes im Hinblick auf das heute im Vordergrund stehende Problem der Beschäftigung. Bildet der schweizerische Kapitalexport die Voraussetzung für die Ausdehnung der Exporttätigkeit und ist er daher geradezu eine volkswirtschaftliche Notwendigkeit oder besteht die Gefahr, daß der Kapitalexport der Exportindustrie schadet, weil im Ausland mit Hilfe dieses Kapitals eigene Industrien errichtet werden, die eine weitere Konkurrenz auf dem Weltmarkt bedeuten könnten?¹⁾ Letztlich werden die Auswirkungen eines Kapitalexports von Fall zu Fall sehr verschieden sein.

Schließlich ist aber auch zu bedenken, daß der Kapitalexport verteuern auf das schweizerische Zinsniveau einzuwirken und somit²⁾ die Errichtung und Erneuerung von Produktionsanlagen zu hemmen vermag.

Ohne auf die Problematik des Kapitalexports näher einzugehen, erscheint es sehr wohl begreiflich, daß in einer Zeit, in der im Aussenhandel nichtmarktkonforme Mittel geradezu zur Regel gehören, auch der schweizerische Gesetzgeber Wert darauf legt, daß derjenige Kapitalexport bevorzugt wird, der auch handelspolitisch und damit beschäftigungspolitisch von Interesse ist oder zum mindesten den nationalen Interessen nicht zuwiderläuft.³⁾

1) Vgl. dazu u.a. R. Fiez, Die Veränderungen in der Weltwirtschaftsstruktur und das Problem der internationalen Kapitalanlage, Bern 1946, S. 33;
W. Schwander, a.a.O. S. 178.

2) Vgl. R. Fiez, a.a.O. S. 100.

3) Beispielsweise kam jüngst eine norwegische Anleihe in Höhe von 25 Mill. Franken auf den schweizerischen Kapitalmarkt zum Zuge, die mit einer Verpflichtung von Lieferungsaufträgen an die schweizerische Exportindustrie in Höhe von 15 Mill. Franken versehen war.

VI. Die Vorschriften über die Spareinlagen.

Im Hinblick darauf, daß die Spareinlagen "die Reserve der mittleren und unteren Bevölkerungsschichten" bilden¹⁾, sahen sich die Gesetzgeber verpflichtet, ihnen über die allgemeinen Vorschriften hinaus einen noch weitergehenden Schutz zukommen zu lassen. Während man sich in der Schweiz bei den Sondervorschriften über die Spareinlagen aber nur von Sicherheitserwägungen leiten ließ, verfolgt das KWG darüber hinaus noch ein weiteres Ziel. Dem Kapitalmarkt sollten in vermehrtem Masse langfristige Mittel zugeführt werden, um damit seine Aufnahmemöglichkeiten zu steigern, und die Bestrebungen zur Senkung des Kapitalzinses zu fördern. Schon dieser erweiterten Zielsetzung wegen unterscheiden sich die Vorschriften in beiden Gesetzen grundlegend.

Nach Art. 15 BG genießen die Spareinlagen - d.h. Einlagen, die mit irgend einer Wortverbindung durch den Ausdruck Sparen gekennzeichnet sind - bis zum Betrage von 5000 Franken ein Konkursvorrecht in der dritten Klasse. Bei den Spareinlagen derjenigen Institute, für die ein Kanton haftet,³⁾ ist diese Schutzmaßnahme allerdings nicht notwendig, und entfällt daher (Art. 15 Abs. 3). Darüber hinaus sind die Kantone nach Art. 16 BG befugt, für Spareinlagen, die auf ihrem Gebiet einbezahlt werden, an Wertpapieren und Forderungen der betreffenden Bank ein gesetzliches Pfandrecht bis zum Betrag von 5000.- Franken für jeden Einleger zu schaffen.

Gegenüber dem BG ist die deutsche Gesetzgebung weit umfassender. Einmal war es die Absicht des Gesetzgebers, die Spareinlagen gegenüber den übrigen Einlagen klarer abzugrenzen. Dem Charakter der Spareinlagen entsprechend sollten möglichst nur längerfristig zur Verfügung stehende und keinesfalls nur die dem Zahlungsverkehr dienenden Gelder auf Sparkonten erfaßt werden. Vornehmlich die Bindung der Spareinlagen an das Sparbuch und das ausdrückliche Verbot der bargeldlosen Verfügung (§ 22 Abs. 2 und 3 KWG)⁴⁾ sowie die

1) Vgl. Botschaft, a.a.O. S. 178.

2) Vgl. Begleitbericht, abgedruckt bei H. Pröhl, a.a.O. S. 11.

3) Im Unterschied zu den deutschen Sparkassen handelt es sich bei den schweizerischen Sparkassen überwiegend um Institute in der Rechtsform der Genossenschaft. Nur zu einem geringeren Teil besteht eine Haftungsgarantie der Gemeinden.

4) Zu der damit im Zusammenhang stehenden Frage der Geldschöpfung vgl. die Ausführungen zur Barliquidität.

Beschränkung von kündigungsfreien Rückzahlungen innerhalb eines Monats auf 1000 Reichsmark (D-Mark) (§ 23 Abs. 3 KWG) tragen diesem Ziel Rechnung.

In der Schweiz gibt es dagegen keine Vorschriften, die die Möglichkeit einer bargeldlosen Verfügung über die Spareinlagen ausschliessen. Auch kann über die Spareinlagen in der Regel jederzeit verfügt werden. Jedenfalls bestehen keine gesetzlichen Kündigungsfristen. Und doch weisen die Spareinlagen der schweizerischen Banken eine weit geringere Fluktuation auf, d.h. sie stehen ihnen längerfristig als den deutschen Banken zur Verfügung. Dies zeigt sich ganz deutlich, wenn man die Rückzahlungshäufigkeit der Spareinlagen, d.h. das Verhältnis der jährlichen Abhebungen zum mittleren Jahresbestand miteinander vergleicht:

	Sämtliche Banken in der Schweiz im Jahre		Sämtliche Banken in der Bundesrepublik im Jahre	
	1953	1954	1953	1954
Mittlerer Bestand in Mill. Fr. bzw. in Mill. DM ¹⁾	9 464	10148	9322	13979
Abhebungen in Mill. Fr. bzw. in Mill. DM ¹⁾	1891	2070	5912	8883
Abhebungen in % des mittleren Bestands	20,0	20,3	63,4	63,5

Aus dieser Tabelle kann der Schluß gezogen werden, daß in der Schweiz im Durchschnitt erst nach fünf Jahren wieder über die Sparguthaben verfügt wird, während dies in Deutschland bereits nach etwas über eineinhalb Jahren der Fall ist.

Ogleich also in der Schweiz keine gesetzlichen Vorschriften ähnlich dem KWG bestehen, haben die von den schweizerischen Banken verwalteten Spargelder längerfristigen Charakter. Letztlich ist eben der schweizerische Sparer eher

1) Zusammengestellt auf Grund der Zahlenangaben in "Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1954", a.a.O. S. 146; sowie in "Statistisches Handbuch der Bank deutscher Länder 1948-1954", Frankfurt, S. 128.

bereit, auf die Verfügungsgewalt über Kaufkraft auf längere Sicht zu verzichten.

Im Hinblick auf die Sicherheit der Spareinlagen bildet der § 24 KWG das Kernstück der gesetzlichen Vorschriften über den Sparverkehr. Darnach sind die Spareinlagen "besonders anzulegen". Die näheren Anordnungen erläßt der "Reichswirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Reichsbankdirektorium". Auf Antrag kann er vorübergehende Abweichungen von den Anordnungen zulassen (§ 26 KWG). Da jedoch bis heute keine näheren Anlagevorschriften ergangen sind, ist auch § 25 KWG, der eine getrennte Behandlung des Spargeschäfts in Buchführung und Bilanz vorsieht, noch gegenstandslos. Ausserhalb der Regelung des KWG unterliegen allerdings die Sparkassen besonderen Anlagevorschriften.

Im Gegensatz zum BG will also der deutsche Gesetzgeber die Spargelder indirekt sichern, indem er ihre Verwendungsmöglichkeiten beschränkt. Vorwiegend sollten nur Anlagen in Frage kommen, die sowohl dem Sicherheits- als auch dem Liquiditätsbedürfnis Rechnung tragen. Ausserdem sollten die Anlagen der langfristigen Form der Spareinlagen entsprechen. Wie schon angedeutet, erhoffte man sich dadurch eine Stärkung des Kapitalmarktes.

Wenn wir uns zunächst letzterem Ziel zuwenden, so ist zu fragen, welche Anlagen im einzelnen gefördert werden sollen. Etwa die Anlagen in Hypotheken, in längerfristigen Personalkrediten oder in Wertpapieren und hier speziell in staatlichen Titeln? Gerade letzteres scheint dem Gesetzgeber allem Anschein²⁾ nach ein ausschlaggebender Grund für die Vorschriften gewesen zu sein. Sofern man aber die These des Staatsvorranges in der Kreditversorgung ablehnt, so ist eine derartige Vorschrift sehr problematisch. Wenn es mit Hilfe der Vorschriften des § 22 und 23 KWG gelingt, daß den Banken auf den Sparkonten nur Gelder zufließen, die längerfristig zur Verfügung stehen und den Charakter echter Ersparnisse besitzen, so ist es auch durchaus

1) Vgl. u.a. die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 6.10.1931, abgedr. bei W. Hofmann, Handbuch des gesamten Kreditwesens, 5. Aufl., Frankfurt 1953, S. 281 ff.; sowie die Mustersatzung für Sparkassen in der Fassung auf Grund der Beschlüsse des Sonderausschusses Bankenaufsicht vom 18.10.1952 und 30.1.1953, abgedruckt bei W. Hofmann, S. 557 ff.

2) Wie bereits angeführt, wird im Begleitbericht besonders betont, daß dem Staat in genügender Weise Anleihemöglichkeiten zur Durchführung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen müssen.

erwünscht, daß diese Gelder einer längerfristigen Anlage zugeführt werden. Welche Investoren aber zum Zuge kommen, sollte man in erster Linie den Banken selbst überlassen, sofern man eine Kreditplanwirtschaft ablehnt. Letztlich wird das Rentabilitätsstreben die Banken veranlassen, die Spargelder, dem Zinsgefälle entsprechend, einer längerfristigen Anlageform zuzuführen. Wir sehen daher keine Notwendigkeit, im Interesse der Stärkung des Kapitalmarktes einen Anlagezwang für Spareinlagen vorzusehen.

Jedoch könnte argumentiert werden, daß die Banken sich allzu sehr von Rentabilitätsbetrachtungen leiten lassen und dadurch die Sicherheit der Spareinlagen gefährden. Aus den uns bekannten Gründen sind unter diesem Gesichtspunkt Maßnahmen des Staates, die die Freiheit der Banken in der Auswahl ihrer Kreditnehmer einschränken, viel eher gerechtfertigt. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß der Sparer nicht in genügender Weise vor Verlusten geschützt werden kann, sofern nur die Spargelder Anlagen zugeführt werden, die jedes grössere Risiko ausschliessen, während die auf Grund der übrigen Einlagen gewährten Kredite einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind.¹⁾

Der Sparer besitzt ja keinesfalls ein Vorrecht auf Befriedigung, falls eine Bank infolge einer leichtfertigen, nicht auf der Basis von Spareinlagen beruhenden Kreditgewährung Verluste erleidet. Sofern das Spargeschäft den größten Anteil am Gesamtgeschäft einnimmt, wie bei den Sparkassen, sind derartige Anlagevorschriften entsprechend wirkungsvoller. Aber gerade bei den öffentlichen Sparkassen, bei denen ausserhalb der Regelung des KWG ein Anlagezwang effektiv eingeführt wurde, bürgt schon die Haftung des öffentlichen Gewährträgers für die Sicherheit der Sparer. Bei den privaten Kreditbanken dagegen, bei denen das Spargeschäft nicht in erster Linie gepflegt wird, können Anlagevorschriften für Spareinlagen nicht den erwünschten Schutz gewähren.

Aber auch das Konkursprivileg des BG vermag nicht in jedem Fall den Sparer in genügender Weise zu sichern. Es zeigt sich gerade die umgekehrte Tendenz wie im KWG. Falls eine Bank relativ wenig Spareinlagen verwaltet, vermag das Konkursprivileg dem Sparer genügend Sicherheit zu bieten. Wenn sich dagegen die fremden Gelder fast ausschließlich aus Spareinlagen zusammensetzen, wie bei den schweizerischen Sparkassen, und der weitaus größte Teil dieser Einlagen sich unterhalb der Grenze von 5000 Franken bewegt,²⁾ so sind im Endergeb-

1) Vgl. auch J.B. Gradl, Anlagen aus Spareinlagen, in "Bankarchiv" Jahrg. 1937/38 S. 672.

2) Aus der Statistik ist zu ersehen, daß rund 90 % der Sparhefte einen Bestand unter 5000 Franken aufweisen. Vgl. Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1954, a.a.O. S. 148.

nis fast sämtliche Einleger privilegiert. Unter diesen Umständen hätte also im Ernstfall ein Konkursprivileg einen nur sehr geringen Wert, davon abgesehen, daß die wenigen Gläubiger der nicht privilegierten Guthaben den Verlust in voller Höhe zu tragen hätten.

Wenn man die Banken nicht vor die Alternative stellen will, sich entweder nur noch im kurz- oder im langfristigen Kreditgeschäft zu betätigen, bietet sich eine Verquickung der deutschen und der schweizerischen Regelung, d.h. von Anlagezwang für Spargelder einerseits und Konkursprivileg andererseits, geradezu an. Abgesehen von der Haftung der öffentlichen Gewährträger wäre damit dem Sicherheitsbedürfnis der Sparer weitgehend Rechnung getragen, gleichgültig ob sie nun ihre Gelder bei Banken, die sich in erster Linie dem Spargeschäft widmen, oder bei Banken, bei denen das Spargeschäft nur einen geringen Teil des Gesamtgeschäfts einnimmt, anlegen. Schließlich könnte auch damit die Konkurrenzfähigkeit der Kreditbanken gegenüber den Sparkassen gesteigert werden.

Ohne Zweifel besitzt aber eine derartige Lösung des Problems auch nicht zu übersehende Nachteile. Das Konkursprivileg ist ein sehr zweischneidiges Schwert, da es ja die Sparer nur auf Kosten der übrigen Bankengläubiger bevorrechtigt. Auf alle Fälle dürften daher, wie es das BG vorsieht, die Sparguthaben nur bis zu einem bestimmten Betrag begünstigt werden.

Andererseits könnte ein Anlagezwang auch die Bewegungsfreiheit der Banken allzu sehr einschränken. Als völlig risikofreie Anlagen kämen letztlich nur staatliche Titel in Frage. Dazu könnte man noch sonstige festverzinsliche und lombardfähige Wertpapiere sowie erststellige Hypotheken, sofern sie eine bestimmte Beleihungsgrenze nicht überschreiten, hinzunehmen. Eine der den Sparkassenmustersatzungen entsprechende Regelung wäre aber für die Kreditbanken wenig geeignet, da sich diese kaum im Hypothekengeschäft betätigen. Es wäre aber auch im Interesse der mittleren gewerblichen Wirtschaft nicht zu begrüssen, wenn den Kreditbanken die Gewährung von langfristigen Personalkrediten praktisch nicht mehr oder nur noch in sehr geringem Umfang möglich wäre. Denn im wesentlichen kann nur auf der Grundlage von Spareinlagen die Nachfrage der mittleren gewerblichen Unternehmungen nach Anlagekrediten in der Form von Personalkrediten befriedigt werden.¹⁾

1) Vgl. auch J.B. Gradl, a.a.O. S. 672 ff.

VII. Die Vorschriften über die Publizität der Jahresabschlüsse.

1.) Der Zweck der Publizitätsvorschriften.

Der Zweck der Publizitätsvorschriften besteht einmal darin, sowohl den unmittelbaren Beteiligten, den Aktionären bzw. Gesellschaftern und den Gläubigern eines Bankinstitutes, als auch der Fachkritik und der Allgemeinheit "die Möglichkeit einer Kontrolle des Anlage- und Liquiditätsgebarens" einer Bank zu geben.¹⁾

Auch glaubte man annehmen zu dürfen, daß die Banken auf Grund der Publizitätspflichten zu einer vorsichtigeren Geschäftsgebarung veranlaßt werden. Somit trägt die Publizität dazu bei, die "Sicherheit der Institute" zu erhöhen und das "Vertrauen der Einleger und der ganzen Bevölkerung zum Kreditwesen" zu fördern.²⁾

Das geeignetste Mittel, der Öffentlichkeit ein Bild über die Lage und Entwicklung einer Bank zu vermitteln, stellt der Jahresabschluß dar. Gemäß Art. 6 BG haben sämtliche Banken Jahresrechnungen (Bilanz nebst Gewinn- und Verlustrechnung) und je nach Bilanzgrösse auch Halbjahres- bzw. Vierteljahresbilanzen aufzustellen und zu veröffentlichen oder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Nur für Privatbankiers, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, entfällt die Publizitätspflicht (Art. 6 Abs. 6 BG).

Die Pflicht zur Veröffentlichung der Jahresabschlüsse der deutschen Kreditinstitute ist im Gegensatz dazu nicht im KWG selbst niedergelegt.³⁾ Ausdrück-

1) Vgl. K. Nordhoff, a.a.O. S. 250; ferner die Botschaft, a.a.O. S. 181 u. 185.

2) Vgl. Begleitbericht, abgedr. bei Pröhl, a.a.O. S. 14.

3) Für die Aktien- u. Genossenschaftsbanken gelten die für diese Rechtsformen allgemein üblichen Rechtsnormen (§ 143 Abs. 2 AktG., § 33 Abs. 3 GenG-Gesetz), gemäß § 41 Abs. 4 GmbH-Gesetz müssen diejenigen Gesellschaften, die Bankgeschäfte betreiben, lediglich eine Bilanz, jedoch keine Gewinn- und Verlustrechnung veröffentlichen. Die Publizitätspflichten eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstitutes ergeben sich aus dem Gesetz, auf Grund dessen sie errichtet wurden. Nur bei den Sparkassen ist die Publizität landesrechtlich geregelt. (In Bayern z.B. haben die Sparkassen ihre Bilanz zu veröffentlichen auf Grund des § 17 Abs. 6 der Bayerischen Sparkassenordnung vom 21.12.1933 in der Neufassung vom 10.5.1942 (BGV. 1942 Nr. 16 S. 150)).

lich untersagt ist nach § 20 Abs. 3 KWG allerdings die Einzelveröffentlichung von Bilanzen der als Einzelfirmen und Personalgesellschaften betriebenen Kreditinstitute. Der Grund hierfür dürfte darin liegen, wie Müller-Freienfels¹⁾ feststellt, daß die Kapitalkraft einer Personalgesellschaft nicht losgelöst von der ihrer Mitglieder dargestellt werden könne.

Über die allgemeine Publizität hinaus ist die Zentralnotenbank an einer häufigeren und spezielleren Unterrichtung über die Geschäftstätigkeit der Banken interessiert. Die Gesetzgeber betonen ausdrücklich die Notwendigkeit einer Prüfung ausführlicher Bankbilanzen durch die Zentralnotenbank, um dieser die Möglichkeit zu geben, sich²⁾ über die Entwicklung des Geld- und Kapitalmarktes genauer zu orientieren. Es liegt auf der Hand, daß damit die Zentralnotenbank die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Maßnahmen sicherer zu treffen vermag. Namentlich der Liquiditätsgrad der Kreditinstitute und die Kreditbeziehungen zum Ausland dürfte für sie von grossem Interesse sein.

Ausdrücklich wird in Art. 7 Abs. 4 BG angeführt, daß die Publizität der Banken gegenüber der Nationalbank lediglich zu deren Orientierung dient, um ihr ihre Aufgaben zu erleichtern. Eine Beaufsichtigung im Sinne der Bankenaufsicht wird damit also nicht verfolgt. Im Gegensatz dazu dient die Publizität der deutschen Banken gegenüber dem Zentralbanksystem nicht nur der Erleichterung der Notenbankpolitik, sondern sie bildet darüber hinaus auch die Grundlage für deren Überwachungstätigkeit.³⁾

Die Pflicht zur Berichterstattung der schweizerischen Banken richtet sich nach der Bilanzsumme. Gemäß Art. 7 Abs. 1 und 2 BG haben sämtliche Banken, sowie die bankähnlichen Finanzgesellschaften, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, der Nationalbank ihre Jahresrechnungen, sowie auf Verlangen eine ausführliche Halbjahresbilanz einzureichen. Es sind also auch diejenigen Unternehmungen, bei denen die Gläubigerinteressen keines besonderen Schutzes bedürfen, und für die daher gegenüber der Öffentlichkeit keine Publizitätspflicht besteht, nicht von der Pflicht zur Berichterstattung an die Nationalbank entbunden. Von den Banken mit einer Bilanzsumme von wenigstens 100 Mill. Franken kann die Nationalbank ausserdem Monatsbilanzen verlangen.

1) W. Müller-Freienfels, Die Bankenaufsicht, Marburg 1940, S. 43.

2) Vgl. Botschaft, S. 181 und 186 - Begleitbericht abgedruckt bei Pröhl, S. 14.

3) Näheres siehe Teil B. der Arbeit.

Nach § 20 Abs. 1 KWG hatte jedes Kreditinstitut seine Jahresbilanz nebst Gewinn- und Verlustrechnung dem "Reichsbankdirektorium" einzureichen. § 20 Abs. 1 KWG sah eine weitere Berichterstattung in der Form von Monatsbilanzen bzw. halbjährlichen Rohbilanzen, je nach Rechtsform und Bilanzsumme der Kreditinstitute vor. Heute dagegen haben die Kreditinstitute ihre Jahresabschlüsse neben der LZB auch den Bankaufsichtsbehörden einzureichen¹⁾ sowie auf Grund des Art. III Nr. 17 des Gesetzes über die Errichtung der BDL (Gesetz Nr. 60 für das amerikanische Kontrollgebiet) - der die BDL befugt, Vorschriften über die Erhebung von Statistiken zu²⁾ erlassen - monatliche statistische Meldungen an die BDL zu erstatten.

Sowohl die schweizerische Nationalbank als auch das "Reichsbankdirektorium" sind berechtigt, Erläuterungen zu den Bilanzen und weitere Auskünfte zu verlangen (Art. 7 Abs. 2 BG bzw. § 20 Abs. 4 KWG). Dadurch hat die Zentralbank die Möglichkeit, sich eingehend über Fragen besonderen Interesses zu informieren, ohne daß andererseits eine grundsätzliche Pflicht für die Banken besteht, über Einzelheiten ständig berichten zu müssen.

2.) Inhalt und Aussagewert der publizierten Jahresabschlüsse.

Die Gliederung der Jahresabschlüsse, sowie der nach Art. 6 Abs. 3 und 4 BG zu veröffentlichenden Zwischenbilanzen, wurde gesetzlich festgelegt. Anders verhält es sich dagegen mit den Zwischenbilanzen, die nicht der Öffentlichkeit zugänglich sind. Gemäß Art. 7 Abs. 3 BG wird es der Nationalbank überlassen, deren Gliederung festzusetzen.

Da die Zwischenausweise der deutschen Banken jedoch, wie bereits betont, nicht allein als Orientierungsgrundlage für die Zentralnotenbank dienen, sondern auch die Grundlage für die Überwachungstätigkeit darstellen, wurde dem "Reichswirtschaftsminister" das Recht vorbehalten, hierüber nähere Vorschriften zu erlassen (§ 20 Abs. 2 KWG). Andererseits war aber auch Vorsorge getroffen, daß das Reichsbankdirektorium, wie erwähnt, die ihr darüber

1) Vgl. Erlaß der Bankaufsichtsbehörden betr. Einreichung der Jahresabschlüsse Juni/Juli 1951, abgedr. bei Consbruch-Möller, a.a.O. S. 59. Siehe auch Teil B. der Arbeit.

2) U.w. sind davon gegenwärtig sämtliche Kreditinstitute betroffen, mit Ausnahme der Kreditgenossenschaften, deren Bilanzsumme am 31.12.53 unter 500.000.- DM lag.

hinaus notwendig erscheinenden Angaben jederzeit erlangen konnte (§ 20 Abs. 4 KWG).

In diesem Zusammenhang ist es aber nur von Interesse, inwieweit die der Öffentlichkeit zugänglichen Jahresabschlüsse einen Aussagewert besitzen.

Auf Grund des Art. 6 Abs. 5 BG wurde in Art. 20 bis 22 VVO. eine Mindestgliederung sowohl für die Bilanz als auch für die Gewinn- und Verlustrechnung für alle Banken einheitlich vorgeschrieben. Dazuhin sind Richtlinien in der Form einer Wegleitung als Anhang zum BG erschienen. Auf eine Unterscheidung nach verschiedenen Bankengruppen dürfte wohl im Hinblick auf die erheblichen Unterschiede innerhalb der einzelnen Bankengruppen verzichtet worden sein.

Die Gliederungsvorschriften für die Jahresabschlüsse der deutschen Kreditinstitute beruhen dagegen wiederum nicht, wie schon die Publizitätspflichten gegenüber der Öffentlichkeit, auf dem KWG, sondern auf verschiedenen reichsgesetzlichen Vorschriften. Entsprechend der Rechtsform und der Geschäftstätigkeit der Institute wurden Formblätter verschiedenen Musters erlassen.¹⁾

Zunächst erhebt sich die Frage, inwieweit die Bilanzen, auch wenn sie wahrheitsgetreue Angaben über die Höhe der Forderungen machen, überhaupt ihren Zweck, den Interessenten ein genaueres Bild über die Lage und Entwicklung der Bank zu vermitteln, erfüllen können. Es muß bedacht werden, daß grundsätzlich jeder Bilanz nur ein beschränkter Aussagewert zukommen kann. Ein-

1) Vgl. Verordnung über Formblätter für die Gliederung des Jahresabschlusses der Kreditinstitute vom 15. Dez. 1950 (BGBl. 1951, I S. 142) sowie die Verordnung über Formblätter für die Gliederung des Jahresabschlusses der Hypothekenbanken und der Schiffspfandbriefbanken vom 1. Dez. 1953 (BGBl. 1953, I S. 1554) - Erlassen auf Grund der §§ 134 bzw. 219 Abs. 3 AktG, des § 33 GenG, sowie des Gesetzes über die Formblätter für die Gliederung des Jahresabschlusses vom 11. Dez. 1935. Geändert durch "Gemeinsame Bekanntmachung der Bankaufsichtsbeh. des Bundesgebiets betr. Ergänzung und Änderung der Richtlinien für die Aufstellung der Jahresbilanz und Anlage zur Jahresbilanz der Kreditinstitute vom 28. Dez. 1956. Bundesanz. vom 12. Jan. 1957. Bei einer näheren Betrachtung der Gliederungsvorschriften wollen wir uns auf das Formblatt für die Jahresbilanz der Kreditinstitute in der Rechtsform der AG, der der KGaA und der GmbH. beschränken.

mal vermag eine Bilanz nichts über die Schwankungen der Geschäftstätigkeit innerhalb eines Jahres auszusagen. Sie vermittelt vielmehr nur ein Augenblicksbild, bei dem es sich um mehr oder weniger zufällige oder gewollte Maximal- bzw. Minimalgrößen handeln kann. Vor allem ist aber aus der Bilanz nur ersichtlich, wieviel Mittel einer bestimmten Anlageform zugeführt wurden. Damit ist, zumindest was die Masse der Debitoren betrifft, noch nichts über die Qualität der Anlagen ausgesagt.¹⁾ Selbst die Bankleiter sind nicht in der Lage, jederzeit mit Sicherheit zu beurteilen, ob im einzelnen die investierten Mittel sich wieder ohne Verluste verflüssigen lassen.

Von den grundsätzlichen Mängeln einer Bilanz einmal abgesehen, fragt es sich weiter, ob die publizierten Bilanzen den Grundsätzen der Bilanzklarheit, Bilanzkontinuität und Bilanzwahrheit entsprechen. Die Bilanzklarheit scheint im grossen ganzen durch die Gliederungsvorschriften gewährleistet zu sein. Unterstellt man, daß zum Grundsatz der Bilanzkontinuität auch die Kontinuität in der Bewertung zu zählen ist, so zeigt sich hier bereits ein Abweichen von strengen Bilanzierungsgrundsätzen. Sowohl die schweizerischen als auch die deutschen Bewertungsvorschriften erlauben den Banken aber vor allem Unterbewertungen vorzunehmen, wie noch näher zu erörtern sein wird. Damit ermöglicht es der Gesetzgeber, daß die Banken der Bilanzwahrheit nicht in vollem Umfang Rechnung zu tragen brauchen. Ausserdem sei noch erwähnt, daß die Banken häufig das Bestreben haben, der Bilanz ein besonders flüssiges Aussehen zu geben ("Window - dressing"). Vielfach werden daher gegen Jahresende die Kontokorrentkredite zeitweilig in Wechselkredite umgewandelt.²⁾

Auf Grund derartiger Feststellungen kommt Kalveram³⁾ zu dem Schluß, daß einzelne Bilanzziffern für die Kritik wertlos seien. Immerhin räumt er aber ein, daß ein Vergleich von Bilanzen mehrerer Jahre oder verschiedener Kreditinstitute trotz deren Unvollkommenheiten eine Erkenntnisgrundlage zu bilden vermag. Unter diesem Vorbehalt sei nunmehr näher erörtert, inwieweit die Gliederung der Bilanzen eine analytische Untersuchung im Hinblick auf die Sicherheit der Gläubiger erlaubt.

1) Vgl. dazu u.a. Kalveram, Bankbilanzen, 1. Teil, Leipzig 1922, S. 10 ff.; K. v. Büren, Analytische und vergleichende Bankbilanzkritik, Bern 1948, S. 95 ff.

2) Vgl. W. Kalveram, a.a.O. S. 10.

3) Vgl. W. Kalveram, a.a.O. S. 12.

Wie Le Coutre¹⁾ mit Recht betont, interessiert den Gläubiger, der ja in erster Linie geschützt werden soll, die Sicherheit seiner Forderungen. Der wesentlichste Gesichtspunkt, unter dem die publizierten Bilanzen zu betrachten sind, ist also der der Sicherheit. Für die Beurteilung der Sicherheit ist jedoch nicht allein die "Finanz-" und "Vermögensstruktur" ausschlaggebend, wie Büren²⁾ unterstellt. Liquidität und Rentabilität sind nicht nur neben der Sicherheit weitere wesentliche Gesichtspunkte, unter denen man die Jahresabschlüsse zu analysieren hat, sondern sie müssen berücksichtigt werden, um ein umfassendes Urteil über die Sicherheit der Einlagen erlangen zu können. Auch Liquidität bedeutet erhöhte Sicherheit. Ebenso darf die Rentabilität nicht allein den Aktionär interessieren. Die Kosten- und Ertragsentwicklung läßt erkennen, ob das betreffende Institut mit den ihm anvertrauten Geldern erfolgreich zu wirtschaften vermochte und ob es somit in der Lage ist, Gewähr für die Erhaltung seiner Existenzfähigkeit zu bieten. Auch die Entwicklung des Betriebserfolges muß daher bei der Beurteilung der Sicherheit berücksichtigt werden.³⁾

Hinsichtlich der "Finanz-" bzw. "Kapitalstruktur" ergeben sich keine schwerwiegenden Unterschiede zwischen den deutschen und schweizerischen Gliederungsvorschriften. Vor allem die Relation zwischen Eigen- und Fremdkapital, die von größtem Interesse ist, sowie die Reservenbildung ist klar ersichtlich. Ausserdem sind, was sehr zu begrüßen ist, die Eventualverbindlichkeiten ergänzend zur Bilanz anzugeben. Besonders zu erwähnen ist noch, daß, wie bereits erörtert, die schweizerischen Gliederungsvorschriften zwischen aufgenommenen Geldern (Nestroverpflichtungen) und Einlagen nicht unterscheiden. Diese Unterscheidung mag jedoch vor allem auch im Hinblick auf die Liquidität bedeutsam sein, denn hohe Nestroverpflichtungen wird man kaum als ein günstiges Zeichen für die Kreditpolitik einer Bank werten können.

Weitreichendere Unterschiede zeigen die Gliederungsvorschriften in bezug auf die Vermögensstruktur. Bei dem schweizerischen Bilanzschema ist vor allem das Fehlen jeder Aufschlüsselung der Wechselbestände zu bemängeln. Es ist weder ersichtlich, ob es sich um diskontfähige oder sonstige Wechsel, noch ob es sich um Handelswechsel oder Reskriptionen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, d.h. vor allem um Schatzanweisungen oder Schatzscheine, handelt.

1) Le Coutre, Grundzüge der Bilanzkunde, Wolfenbüttel 1949, 4. Aufl. S. 42.

2) K.v. Büren, a.a.O. S. 90 ff.

3) Vgl. Le Coutre, a.a.O. S. 36 ff.

Bei den deutschen Vorschriften könnte vor allem ausgesetzt werden, daß sie im Gegensatz zu den schweizerischen nur bei den langfristigen Ausleihungen, nicht jedoch bei der Masse der Debitoren eine weitergehende Aufschlüsselung hinsichtlich der Deckung treffen. Andererseits muß aber bezweifelt werden, ob eine derartige Aufgliederung von allzu grossem Erkenntniswert ist. Wie schon mehrfach erwähnt, wäre es verfehlt, das Kreditrisiko nur nach dinglichen Sicherheiten beurteilen zu wollen. Letztlich müssen wir zu der Feststellung kommen, daß auch eine weitgehend detaillierte Vermögensdarstellung nicht allzu viele Anhaltspunkte über das eingegangene Kreditrisiko zu geben vermag. Wohl erscheinen diskontfähige Wechsel weniger risikoreich als sonstige Wechsel, ein höherer Bestand von Anleihen öffentlicher Körperschaften nicht bedenklich, im Gegensatz zu hohen Aktienbeständen. Aber über die Güte der Masse der Debitoren vermag die Bilanz so gut wie nichts auszusagen. Wieviel Großkredite befinden sich darunter? Inwieweit ist eine gesunde Streuung des Risikos in regionaler Hinsicht und im Hinblick auf die Branchen vorhanden und wie steht es schließlich um die Ertragskraft der kreditnehmenden Unternehmungen? All das sind Fragen, über die sich der Einleger an Hand der publizierten Bilanzen nicht zu informieren vermag. Er ist nicht einmal in der Lage, sich über die immerhin sehr bedeutsame Frage der Auslandskredite ein Bild zu machen.

Hinsichtlich der Liquidität erlaubt das deutsche Bilanzschema weitergehende Rückschlüsse. Legt man für den Liquiditätsgrad der Kreditinstitute die vom Gesetzgeber aufgestellten Liquiditätsnormen zu Grunde, so läßt sich dieser für die deutschen Kreditinstitute einwandfrei errechnen. Dies gilt aber nicht für die schweizerischen Banken, da sowohl die Kündigungsfristen der Guthaben nicht bekannt sind, als auch der Anteil der Wechsel und Wertpapiere, die dem Bestand an "leicht verwertbaren Aktiva" zugerechnet werden können, aus der Bilanz nicht ersichtlich ist.¹⁾

Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, die Aktiva und Passiva ihrer Fristigkeit entsprechend gegenüberzustellen. So könnte untersucht werden, ob den "langfristigen Ausleihungen" gemäß Formblatt, bzw. den "Hypothekenanlagen" gemäß der Gliederung nach Art. 20 WO., in genügendem Umfang längerfristig zur Verfügung stehende Mittel gegenüberstehen. Derartigen Untersuchungen ist jedoch sehr früh eine Grenze gesetzt, da vor allem nicht festzustellen ist, ob die Bank auch in der Lage ist, ihre Guthaben, die unter der Bezeichnung "Debitoren" bzw. "Kontokorrent-Debitoren" oder "feste Vorschüsse und Darlehen" in der Bilanz erscheinen, innerhalb einer mehr oder weniger kurzen Frist zu verflüssigen.

1) Vgl. auch die Ausführungen über die Liquidität.

Da also der Aussagewert einer Bilanz nur sehr beschränkt sein kann, so fragt es sich, ob dagegen die Aufwands- und Ertragsrechnung, in dem sie Rechenschaft über den Betriebserfolg und die Entwicklungstendenz des Bankinstitutes ablegt, nicht eher geeignet ist, den Einlegern ein Bild über den Grad der Sicherheit ihrer Forderungen zu vermitteln. Voraussetzung für eine wirklich aufschlußreiche Erfolgsrechnung ist allerdings, daß die Aufwendungen und Erträge restlos erfaßt werden, daß also keine Saldierungen vorgenommen werden (Bruttoerfolgsrechnung) und daß der Aufwand und Ertrag weitgehend aufgegliedert wird, vornehmlich nach ordentlichen und ausserordentlichen Vorfällen, sowie nach den einzelnen Sparten des Bankgeschäfts. (Quellenprinzip).

Unterzieht man unter diesen Gesichtspunkten die Gewinn- und Verlustrechnungen die der Öffentlichkeit unterbreitet werden, einer Prüfung, so erweisen sich vor allem die der deutschen Aktienbanken als völlig unzulänglich. Wir finden im allgemeinen eine sehr dürftige Nettorechnung vor, wobei auf der Ertragsseite häufig nur zwei Positionen ausgewiesen werden. Auch die Aufwandseite ist nur sehr geringfügig gegliedert und läßt vor allem keine Rückschlüsse auf die Höhe der Abschreibungen zu.

Sämtliche schweizerischen Banken, abgesehen von den erwähnten Ausnahmen, sind dagegen verpflichtet, eine weit detailliertere Gewinn- und Verlustrechnung zu veröffentlichen. Gemäß Art. 22 VVO. ist folgendes Schema anzuwenden:

Einnahmen (Haben):

1. Saldo vortrag vom Vorjahr,
2. Aktivzinsen,
3. Kommissionen,
4. Ertrag des Wechselportefeuilles,
5. Ertrag der Wertschriften, der dauernden Beteiligungen und der Syndikatsbeteiligungen,
6. Ertrag der Liegenschaften,
7. Verschiedenes.

Ausgaben (Soll):

1. Passivzinsen,
2. Kommissionen,
3. Bankbehörden und Personal,
4. Beiträge an Wohlfahrtseinrichtungen für das Personal,
5. Geschäfts- und Bureaukosten,
6. Emissionskosten für feste Anleihen einschließlich Anleihen für das Dotationskapital,

7. Steuern und Abgaben,
8. Verluste und Abschreibungen,
9. Reingewinn.

Dem Quellenprinzip ist hier sehr viel mehr Rechnung getragen worden, wenn vielleicht auch eine weitergehende Aufgliederung des Zinsertrages bzw. -aufwandes zu begrüssen wäre.

Das Bilanzschema darf aber vor allem nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich nicht um eine reine Bruttoerfolgsrechnung handelt. So werden einmal gemäß der Wegleitung die Kursgewinne bzw. Verluste aus Wertschriften direkt mit dem Ertrag der Wertschriften verrechnet. Zum anderen brauchen - und das ist von ausschlaggebender Bedeutung - Abschreibungen nicht unbedingt über die Gewinn- und Verlustrechnung verbucht zu werden. Dabei sei daran erinnert, daß die Gewinn- und Verlustrechnung gerade in bezug auf die Höhe der Abschreibungen von vornherein nicht die der Wirklichkeit entsprechenden Gegebenheiten widerzuspiegeln braucht. Denn wie erwähnt, gestattet auch der schweizerische Gesetzgeber die Bildung von stillen Reserven.¹⁾ Sofern jedoch sämtliche Abschreibungen unter der Position "Verluste und Abschreibungen" in der Gewinn- und Verlustrechnung erscheinen, wäre es für den Aus-
senstehenden nicht ausgeschlossen, Rückschlüsse auf die ungefähre Höhe der jährlich gebildeten stillen Reserven zu ziehen, abgesehen davon, daß diese Position u.U. zu sehr belastet würde.²⁾ Daher wird den schweizerischen Kreditinstituten nicht verwehrt, ohne daß dies ausdrücklich erwähnt wird, die Erträge nicht in voller Höhe auszuweisen, sondern sie direkt um Überabschreibungen zu kürzen.³⁾

-
- 1) Gemäß Art. 663 Abs. 2 OR. ist die Anlage stiller Reserven zulässig, "soweit die Rücksicht auf das dauernde Gedeihen des Unternehmens oder auf die Verteilung einer möglichst gleichmässigen Dividende solche Maßnahmen als angezeigt erscheinen läßt".
 - 2) Vgl. auch K.v. Büren, a.a.O. S. 63.
 - 3) Wenn auch auf den Zusatz, "um die Bildung von stillen Reserven zu ermöglichen, können von den Ertragspositionen direkt Beträge entnommen werden, ohne sie in der Gewinn- und Verlustrechnung auszuweisen", der laut Büren (a.a.O. S. 63) bei der Beratung der VVO. zur Debatte stand, verzichtet wurde, so kann doch tatsächlich in dieser Weise verfahren werden.

Auch eine offene Auflösung der stillen Reserven wird nicht verlangt. "Wiedereingänge aus abgeschriebenen Forderungen können mit Verlusten und Abschreibungen verrechnet werden", heißt es in den Erläuterungen der Wegleitung. Soweit also Verluste durch die Auflösung stiller Reserven abgedeckt werden können, brauchen sie nicht in der Gewinn- und Verlustrechnung in Erscheinung treten.

Es ist unbestreitbar, daß die von den schweizerischen Banken zu veröfentlichenden Ertragsrechnungen einen tieferen Einblick als die der deutschen Kreditinstitute zu geben vermögen. Aber der Wert der vorgeschriebenen Aufmachung darf keinesfalls überschätzt werden. Denn offensichtlich bleibt der Öffentlichkeit die Gewinnung der wesentlichsten Erkenntnis versagt, da die den Banken eingeräumte Freizügigkeit bei der Erstellung der Gewinn- und Verlustrechnung es ermöglicht, die tatsächliche Höhe der Gewinne bzw. der Verluste weitgehend zu verschleiern. Auch die von den schweizerischen Banken publizierten Jahresabschlüsse erlauben es also nicht ohne weiteres, sichere Schlüsse über die augenblickliche Ertragslage eines Instituts zu ziehen.

Vielfach wird in der Literatur der Forderung nach einer weitergehenden Publizität der Banken nicht Vorschub geleistet. Vornehmlich die häufig starken Schwankungen ausgesetzten Jahreserträge der Aktienbanken sollten nicht offen dargelegt werden, um nicht eine Beunruhigung unter den Aktionären und vor allem unter den Einlegern auszulösen. So wird eine stabile Dividendenpolitik im Interesse des Vertrauens zu den Banken für notwendig erachtet. Damit kann aber nur einer Gewinn- und Verlustrechnung mit einem stark begrenzten Erkenntniswert stattgegeben werden.¹⁾

Es kann aber nicht gesagt werden, daß eine Gewinn- und Verlustrechnung und eine Dividendenpolitik, die bis zu einem gewissen Grad die sich zwangsläufig ergebenden Schwankungen des jährlichen Geschäftsergebnisses, der einzelnen Erträge und Aufwendungen, widerspiegelt, ohne weiteres einen Grund zur Beunruhigung gibt. Dies hiesse, den Aktionären und den Bankkunden jede Urteilsfähigkeit über das von der jeweiligen allgemeinen wirtschaftlichen Lage stark abhängige Geschäftsergebnis der Banken abzusprechen. Vor allem eine weitere Aufgliederung der Ertragsrechnung nach dem Quellenprinzip erscheint uns daher nicht bedenklich.

Nicht so wie die Schwankungen der Bruttoerträge und der Zinsaufwendungen könnten aber grössere Verluste innerhalb eines Jahres, auch wenn sie zu keinerlei

1) Vgl. u.a. Birck, Neumann, Steinsdorff, Die Bankbilanz, Wiesbaden 1951, S. 157.

Besorgnis für die Sicherheit der Gläubigerforderungen berechtigen, Anlaß zu Kündigungen von Einlagen geben. Nicht der Verlust selbst, als vielmehr nur dessen Kenntnis in der Öffentlichkeit könnte die Existenzfähigkeit eines Bankinstitutes ernstlich bedrohen. Unter diesem Gesichtspunkt muß man es begrüßen, daß die Banken nicht gezwungen sind, die tatsächliche Höhe ihrer Verluste ersichtlich zu machen, und daß sie den Reingewinn entsprechend zu manipulieren vermögen.

Wie gesagt, gibt auch die schweizerische Regelung derartigen Bestrebungen der Banken durchaus genügend Spielraum. Es ist aber nicht zu verkennen, daß infolgedessen die publizierten Jahresabschlüsse und hier besonders die Gewinn- und Verlustrechnungen weniger zur selbständigen Beurteilung der augenblicklichen Lage eines Kreditinstitutes dienen; vielmehr sollen sie dazu beitragen, den Einlegern ein Bild zu vermitteln, das keinerlei Anlaß zur Beunruhigung gibt.

B. Die Überwachung der Banken

I. Die Organe der Aufsicht, ihre Aufgaben und Befugnisse nach dem schweizerischen Bankengesetz.

1.) Die Revisionsstellen als Träger materieller Aufsichtsfunktionen.

Der schweizerische Gesetzgeber hat lediglich die hoheitlichen Funktionen der Bankenaufsicht einer staatlichen Instanz, nämlich der Eidgenössischen Bankenkommision übertragen. Die materielle Bankenaufsicht, die darüber zu wachen hat, daß die gegebenen Normen von den Banken eingehalten werden, wird im Gegensatz zur deutschen Regelung, wie überhaupt zu der ausländischen Gesetzgebung, von privaten Revisionsstellen allein verantwortlich ausgeübt. Um jedoch die Gewähr für eine einwandfreie Tätigkeit der privaten Revisionsstellen zu besitzen, unterliegen diese ihrerseits einer staatlichen Aufsicht. So kann mit der Revision einer Bank nur ein Revisionsverband oder eine Treuhandgesellschaft beauftragt werden, die von der Bankenkommision als Revisionsstelle für die Banken anerkannt worden ist (Art. 20 Abs. 1 BG). Die Bedingungen für die Anerkennung sind im Art. 31 VVO. niedergelegt. Revisionsverbände können nur anerkannt werden, wenn ihnen wenigstens 12 Banken angeschlossen sind. Zur Prüfung der Revisionsberichte haben sie ein besonderes Organ, in dem höchstens ein Viertel der angeschlossenen Banken vertreten sein darf, einzusetzen. Treuhandgesellschaften müssen wenigstens über ein Grundkapital von hunderttausend fr. verfügen, bzw., soweit es sich um Personalgesellschaften handelt, eine Kautions von wenigstens hunderttausend fr. leisten. Ausserdem müssen Personalgesellschaften zumindest vier unbeschränkt haftende Gesellschafter zählen. Weiter haben die Revisionsstellen eine der Bankrevision zweckentsprechende Organisation nachzuweisen. Die Mitglieder der Geschäftsführung und die leitenden Bankrevisoren müssen über eine gründliche Kenntnis der Banktechnik und Bankrevision verfügen und einen "guten Leumund" besitzen. Werden die vorgeschriebenen Bedingungen für die Anerkennung nicht mehr erfüllt, oder werden die Pflichten, die gegenüber der Bankenkommision und bei der Ausübung der Revisionstätigkeit zu beachten sind, verletzt, so hat die Bankenkommision die Anerkennung zu widerrufen (Art. 34 VVO.). Der Bankenkommision

sind somit nicht unerhebliche Befugnisse eingeräumt worden.¹⁾ Allerdings ist gegen ihren Entscheid die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. (Art. 24 BG).

Mit Ausnahme der Kantonalbanken, sofern sie durch besondere Kontrollstellen geprüft werden, sind nach Art. 18 BG die Jahresrechnungen sämtlicher Banken durch eine Revisionsstelle zu prüfen. Gemäß Art. 19 BG hat die Revisionsstelle zu ermitteln, ob die gesetzlichen Bestimmungen - d.h. vornehmlich die des OR, des BG und der VVO - sowie die statutarischen und reglementarischen Vorschriften eingehalten worden sind. Weiterhin hat sich die Tätigkeit der Revisionsstellen auf die Prüfung all jener Punkte zu erstrecken, über die sie sich gem. Art. 38 VVO. im Revisionsbericht zu äussern haben. Ohne auf alle diese Punkte näher eingehen zu können, sei daran erinnert, daß hierunter auch die Feststellung von Großkrediten (diejenigen gedeckten Kredite und Beteiligungen, deren Gesamtbetrag 1/5, und diejenigen ungedeckten Kredite und Beteiligungen, deren Gesamtbetrag 1/10 der eigenen Mittel übersteigen) und von Organkrediten fällt (Art. 38 Abs. 3 VVO.).

Der Revisionsbericht hat in erster Linie "die Grundlagen für die Beurteilung der Vermögenslage zu liefern".²⁾ Die Tätigkeit der Revisoren umfaßt also keinesfalls nur die formelle, sondern auch die materielle Prüfung des Jahresabschlusses in weitestem Sinne, wobei vor allem die Bewertung eine bedeutsame Rolle spielt.

Innerhalb Jahresfrist nach Abschluß der Jahresrechnung ist der Revisionsbericht den verantwortlichen Organen der Bank zuzustellen (vgl. Art. 21 Abs. 2

1) Auf Grund des Gesetzes über die Landeszentralbanken (Gesetz Nr. 66 für das amerikanische Kontrollgebiet) verfügen auch die deutschen Bankaufsichtsbehörden bis zu einem gewissen Grad über einen Einfluß auf die Organisation des für die materielle Bankenaufsicht vorwiegend zuständigen Organs. Gemäß § 21 des Gesetzes bedarf die Satzung der LZ-Banken - in der u.a. die Anzahl der Vorstandsmitglieder festzulegen ist (§ 3 Abs. 1 des LZB-Gesetzes) - der Genehmigung der Bankaufsichtsbehörde. Auch steht der Bankaufsichtsbehörde das Recht zu, die Abberufung der Vorstandsmitglieder vorzuschlagen. (§ 3 Abs. 5 des LZB-Gesetzes). Ausserdem ist gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes die Errichtung von Zweiganstalten von ihrer Zustimmung abhängig.

2) P. Graner, Die Revision, Überwachung und Kontrolle nach revidiertem Obligationenrecht und Bankengesetz, Zürich 1938, S. 74.

BG sowie Art. 41 VVO.). Die Bankenkommision erfährt dagegen lediglich, daß der Revisionsbericht der Bank eingereicht wurde (Art. 33 e VVO.), ohne in den Bericht selbst oder in die Bilanz Einsicht zu nehmen. Der Bericht ist dazu gedacht, den Organen der Gesellschaft ein ausführliches und klares Bild über die Lage der Bank zu vermitteln. Vor allem soll damit auch die Verantwortung der Geschäftsleitung unterstrichen und ihr "die Einwendung des Nichtwissens" ¹⁾ genommen werden.

Damit ist aber die Aufgabe der Revisoren noch nicht erschöpft. Es genügt nicht allein den Tatbestand darzustellen, sondern es muß auch die Gewähr dafür vorhanden sein, daß die bei der Revision festgestellten "Mißstände" beseitigt werden. Gemäß Art. 21 Abs. 3 BG sind als "Mißstände" die "Verletzung gesetzlicher Vorschriften", sowie "Tatsachen, welche die Sicherheit der Gläubiger gefährden" und, soweit es sich um juristische Personen handelt, "Verluste, durch die sich das Grundkapital um die Hälfte vermindert hat", anzusehen. Falls die Revisionsstelle feststellt, daß die Forderungen nicht mehr durch die Aktiven gedeckt sind, (Überschuldung) hat sie der Bankenkommision sofort Bericht zu erstatten (Art. 21 Abs. 4). Im anderen Falle hat die Revisionsstelle der Bank eine angemessene Frist zur Behebung der Mißstände anzusetzen (Art. 21 Abs. 3 BG).

Diese Bestimmungen sind von ausschlaggebender Bedeutung. Es ist eine alte Streitfrage, inwieweit nicht nur die Vermögenslage, sondern auch die Geschäftsführung einer Bank mit in die Prüfung einzubeziehen ist. ²⁾ Burki betont, daß die Geschäftsführung Sache der Leitung des Unternehmens zu bleiben habe und den Pflichtprüfer nichts angehe, sofern sie sich innerhalb der Rechtsordnung und vernünftiger Grenzen kaufmännischer Grundsätze halte. Wo aber liegen die vernünftigen Grenzen kaufmännischer Grundsätze? Und ebenso kann man sich die Frage stellen, was als eine Tatsache, welche die Sicherheit der Gläubiger gefährdet, anzusehen ist. ³⁾ Graner nennt hierfür als Beispiele eingetretene oder drohende Verluste, mangelhaft organisiertes Rechnungswesen, ungesunde Kreditgewährung, nachlässige Geschäftsführung und Organisation.

1) O. Burki, Pflichtprüfung und Verantwortlichkeit der Pflichtprüfer nach schweizerischem Bankengesetz und revidiertem Obligationenrecht, Zürich 1942, S. 36.

2) Vgl. vor allem O. Burki, a.a.O. S. 30 ff.; ferner W. Urech, a.a.O. S. 72 ff. und P. Graner, a.a.O. S. 74 ff.

3) P. Graner, a.a.O. S. 133.

Jedenfalls werden die Revisionsstellen die Prüfung auch auf die Geschäftsführung erstrecken müssen, um überhaupt derartige Mißstände feststellen zu können.¹⁾ Es ist aber schwerlich möglich, eine generelle Aussage zu machen, wo die Grenzen der zulässigen Prüfung zu ziehen sind. Daneb hat sich auch der Gesetzgeber auf diese recht dehbare Formel beschränkt und den Revisoren eine weitgehende Ermessensfreiheit gegeben. Gewisse Regeln haben sich in der Praxis herausgebildet. So wäre es möglich, daß die Revisionsstellen auf eine Zurückführung von Großkrediten oder Organkrediten, bzw. auf eine bessere bonitätsmäßige Sicherstellung drängen. Auch wäre beispielsweise in einer mangelnden Risikostreuung der Anlagen, in hohen Blankoausleihungen und in einer Finanzierung von Ausleihungen mit Hilfe von Bankkrediten eine Geschäftspolitik zu erblicken, die dem Sicherheitsbedürfnis der Gläubiger nicht in genügender Weise Rechnung trägt. Sodann könnte eine Diskrepanz zwischen der Struktur der Aktiven und der Passiven hinsichtlich Fälligkeit oder wirtschaftlichem Charakter, sowie eine unzureichende Rentabilität als ein derartiges Kriterium angesehen werden. Ob sich die Aufsichtsinstanz im einzelnen Fall zu einer Beanstandung der Geschäftsführung veranlaßt sieht, wird jedoch auch von anderen Faktoren, vor²⁾ allem von der Höhe des Eigenkapitals und der stillen Reserven, abhängen.

Einen Zwang zur Behebung der festgestellten Mißstände können die Revisionsstellen jedoch nicht ausüben. Falls die Banken innerhalb der ihnen gesetzten Frist keine entsprechenden Anstalten treffen, hat die Revisionsstelle der Bankenkommision Bericht zu erstatten (Art. 21 Abs. 3 BG).

2.) Die Eidgenössische Bankenkommision als Träger hoheitlicher Aufsichtsfunktionen.

Die Eidgenössische Bankenkommision wurde als "oberste Vollzugs- und Aufsichtsinstanz"³⁾ für das Bankengesetz geschaffen. Sie ist ein "öffentlich-rechtliches selbständiges Vollzugsorgan der Eidgenossenschaft", eine "eidgenössische Behörde".⁴⁾ Sie ist nur insofern abhängig, als ihre 5 Mitglieder

1) Vgl. W. Brühlmann, a.a.O. S. 105.

2) Laut Rückfrage bei der Eidgen. Bankenkommision sowie bei einer schweizerischen Revisionsgesellschaft.

3) Rossy, a.a.O. S. 48.

4) Zur Rechtsnatur der Bankenkommision vgl. vor allem Tarnutzer, Entstehung, Organisation u. Funktion der Eidgen. Bankenkommision, Bern 1951, S. 35 bis 37; ferner Urech, a.a.O. S. 20 ff.

auf die Dauer von 3 Jahren vom Bundesrat - d.h. also von der schweizerischen Regierung - gewählt werden und als sie ihm wenigstens einmal im Jahr Bericht zu erstatten hat. Ausserdem bedarf ihr Reglement der Genehmigung des Bundesrates." Dem Bundesrat sind jedoch bei der Wahl der Mitglieder insofern Grenzen gesetzt, als für diese gem. Art. 23 Abs. 2 BG nur "mit dem Bankfach oder der Technik der Bankrevision vertraute Sachverständige" in Frage kommen. Im übrigen ist die Bankenkommision völlig autonom. Der Bundesrat ist weder Aufsichtsbehörde noch Rechtsschutzinstanz.

Die der Bankenkommision vorweg zustehenden Entscheidungen, wie etwa über die Anerkennung der "inneren Organisation", über Abweichungen von den Deckungs- und Liquiditätsnormen, über die Anerkennung der Revisionsstellen usw., wurden bereits im einzelnen erwähnt. Soweit diese Befugnisse und Pflichten der Bankenkommision sich aus den einzelnen Normen des Gesetzes selbst ergeben und nicht auf der VVO. beruhen, wurden sie in Art. 23 Abs. 3 BG nochmals zusammenfassend angeführt.

Der Einfluß der Bankenkommision auf den Vollzug des Gesetzes ist gegenüber dem früheren deutschen Aufsichtsamt, bzw. dem Reichswirtschaftsminister, insofern weit geringer, als sie nicht selbst die Rahmenbestimmungen des Gesetzes auszufüllen hat. Dies fällt in den Aufgabenkreis des Bundesrates, dem der Erlass der VVO. vorbehalten ist.

Die Bankenkommision ist aber nicht nur Vollzugsinstanz, sondern auch oberste Aufsichtsinstanz. In der Regel stellt sie allerdings nur fest, ob die jährliche Revision bei den Banken durchgeführt wurde. In "besonderen Fällen" ist sie jedoch befugt, von den Revisionsstellen den Revisionsbericht über eine Bank zu verlangen, sowie eine ausserordentliche Revision anzuordnen (Art. 23 Abs. 3 i BG)²⁾. Vor allem wird sich aber die Bankenkommision einschalten, falls sie von "Gesetzesverletzungen oder sonstigen Mißständen" Kenntnis erhält, die trotz des Hinweises der Revisionsstellen von den Banken nicht beho-

1) Vgl. Art. 23 Abs. 1, 4 und 5 sowie den Bundesratsbeschluß über die Organisation der Eidgen. Bankenkommision vom 5. November 1935 - abgedr. bei Brühlmann, S. 258.

2) Nach Rossy, a.a.O. S. 98 liegt beispielsweise ein besonderer Fall vor, wenn eine Bank darum nachsucht, ihr Abweichungen von den Liquiditätsvorschriften zu gestatten, wenn die Bankenkommision erhebliche Zweifel hat, ob die Revision sorgfältig durchgeführt ist oder wenn ihr aus glaubwürdiger Quelle Mitteilungen über Mißstände zukommen.

ben wurden. Kommt sie auf Grund des Revisionsberichtes und der ihr von den Revisionsstellen darüber hinaus erteilten Auskünfte zum selben negativen Ergebnis, so hat sie "der betreffenden Bank eine Frist zur Behebung der Mißstände anzusetzen oder die entsprechenden administrativen oder gerichtlichen Schritte einzuleiten" (vgl. Art. 23 Abs. 3 k und l BG).

Beispielsweise kann die Bankenkommission auf einen Geschäftsleiterwechsel hinwirken, soweit in der Art der Geschäftsführung eine Gläubigergefährdung erblickt werden könnte.¹⁾ Auch kann sie nötigenfalls eine Bank auffordern, um "Stundung" oder "Fälligkeitsaufschub" nachzusuchen. Schließlich kommt als gerichtliche Maßnahme die Einleitung eines Strafverfahrens in Frage.²⁾

Gegen bestimmte Entscheidungen der Bankenkommission ist eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig (Art. 24 BG). Sie kann vor allem "wegen Unzuständigkeit der Bankenkommission zum Erlasse der angefochtenen Entscheidung oder Verfügung" erhoben werden. Letztlich wird also der Richter zu entscheiden haben, was als eine Tatsache, welche die Sicherheit der Gläubiger gefährdet, anzusehen ist, und inwieweit somit die Bankenkommission in die Geschäftsführung der Banken einzugreifen vermag.

3.) Die Befugnisse des Bundesrates und der Gerichte zum Schutze der Banken selbst (Fälligkeitsaufschub und Stundung).

Durch die Vorschriften des sogen. "Fälligkeitsaufschubs" und der sogen. "Stundung" (Vollstreckungsaufschub) sollte die Möglichkeit geschaffen werden, den infolge einer Liquiditätskrise drohenden Zusammenbruch einer Bank zu verhindern. Beide Vorschriften dienen "dem Kampf um Zeitgewinn".³⁾

So heißt es in Art. 25 Abs. 1 BG: "Banken, die andauernd übermäßigen Geldabhebungen ausgesetzt sind, können beim Bundesrat die Gewährung eines Fälligkeitsaufschubes nachsuchen". Art. 29 Abs. 1 BG lautet: "Eine Bank, die sich

1) Laut Rückfrage bei der Eidgenössischen Bankenkommission.

2) Art. 46 BG bestimmt ausdrücklich, daß derjenige, der "einer durch die Bankenkommission ergangenen Aufforderung zur Behebung von Mißständen" vorsätzlich nicht nachkommt, mit einer Buße bis zu 20 000 Franken oder mit Gefängnis bis zu 6 Monaten bestraft werden kann.

3) H. Fritzsche, Schuldbetreibung, Konkurs und Sanierung, 2. Band, Zürich 1955, S. 396.

ausserstande sieht, ihre Verbindlichkeiten zeitgerecht zu erfüllen, kann beim zuständigen Gerichte die Gewährung einer Stundung nachsuchen".

Dies bedeutet, daß während der Dauer des Fälligkeitsaufschubs - hier mit Ausnahme des Zinsendienstes (Art. 26 BG) - bzw. der Stundung keine Auszahlungen an die Gläubiger vorzunehmen sind. Diese können bis zum Ablauf der Frist weder eine Pfändung noch eine Konkursöffnung wirksam betreiben.¹⁾

Von der Möglichkeit eines Fälligkeitsaufschubs kann nur Gebrauch gemacht werden, sofern die Zahlungsfähigkeit zwar bedroht erscheint, jedoch tatsächlich noch vorhanden ist. Es muß sich um "an sich liquide Banken" handeln.²⁾ Die Stundung ist für den Fall vorgesehen, daß die Liquiditätskrise bereits eingetreten ist, daß die Bank also unmittelbar vor dem Schalterschuß steht. Es wird sich also hierbei um illiquide Banken handeln.³⁾

Um einen Fälligkeitsaufschub, sowie um eine Stundung, kann aber nur nachgesucht werden, wenn lediglich eine Liquiditätskrise vorhanden ist. In keinem Fall darf die Bank überschuldet sein, d.h. die Verbindlichkeiten müssen durch die Aktiva voll gedeckt sein.⁴⁾

Während der Fälligkeitsaufschub eine administrative Maßnahme darstellt, da er vom Bundesrat bewilligt wird, handelt es sich bei der Stundung um eine gerichtliche Maßnahme. In beiden Fällen sind jedoch die Nationalbank sowie die Bankenkommission zu Rate zu ziehen (Art. 27 BG bzw. Art. 46 VVO.). Es erscheint wohl nicht notwendig, auf die Unterschiede in der Rechtsnatur und der technischen Durchführung der Maßnahmen näher einzugehen. Vielfach wird bemängelt, daß überhaupt ein Unterschied zwischen Fälligkeitsaufschub und Stundung getroffen wurde.⁵⁾

1) Vgl. H. Fritzsche, a.a.O. S. 400 ff.

2) Vgl. Rossy, a.a.O. S. 53.

3) Vgl. Rossy, ebenda.

4) Vgl. Art. 25 Abs. 2 bzw. Art. 29 Abs. 2 BG. - Der Nachweis der Nichtüberschuldung ist bei einem Gesuch um Fälligkeitsaufschub allerdings insofern strenger, als ein besonderer Revisionsbericht darüber Aufschluß zu geben hat.

5) So H. Fritzsche, a.a.O. S. 404: "Die Autoren sind sich darüber einig, daß das Nebeneinander von Fälligkeitsaufschub und Stundung Anlaß zur Verwirrung gibt, daß die jetzige Ordnung wenig ausgeglichen ist und daher durch ein einheitliches Institut ersetzt werden sollte".

In unseren Erörterungen über die Liquidität wurde bereits betont, daß die Banken, auf sich allein gestellt, einem Bankenrun nicht gewachsen sind und daß auch der Unterstützung durch die Zentralnotenbank Grenzen gesetzt sein können. Ein allgemeiner Auszahlungsstop ist unter Umständen unabwendbar. Durch die Vorschriften über den Fälligkeitsaufschub bzw. die Stundung ist eine Handhabe gegeben, einer von einer allgemeinen Liquiditätskrise unabhängigen individuellen Liquiditätskrise einer Bank wirksam zu begegnen. Eine derartige Maßnahme erscheint geeignet, die in der Folge der Liquiditätskrise auftretenden äusserst schädlichen und verlustreichen Auswirkungen zu verhindern. Sie ist vor allem gerechtfertigt, wenn die Liquiditätskrise durch ein unbegründetes Mißtrauen der Gläubiger verursacht wurde, was zunächst anzunehmen ist, solange deren Forderungen voll gedeckt sind.

Die Vorteile sind offensichtlich. Dadurch, daß der Bankbetrieb aufrecht erhalten werden kann, und ein Drängen der Gläubiger auf Befriedigung ausgeschlossen wird, wird eine schnelle und damit in der Regel verlustreiche Abwicklung der Geschäfte verhindert. Das kommt sowohl den Gesellschaftern und Aktionären der Bank zugute als auch hauptsächlich denjenigen Gläubigern, die zunächst vertrauensvoll auf eine Kündigung ihrer Einlagen verzichtet haben und dann, nach Eröffnung des Konkurses, Gefahr laufen würden, Verluste zu erleiden. Auch liegt es im Interesse der Schuldner und der gesamten Wirtschaft, daß die Bank nicht gezwungen wird, auf eine sofortige Verflüssigung ihrer Kredite zu drängen.

Schließlich wäre die Verhinderung eines Konkurses aber auch insofern von größter Bedeutung, als damit ein allgemeiner Vertrauensschwund vermieden würde. Es fragt sich allerdings, ob nicht schon ein Fälligkeitsaufschub bzw. eine Stundung genügt, um eine allgemeine Beunruhigung unter den Bankengläubigern auszulösen. Weiter erscheint es fraglich, ob das Vertrauen in die betreffende Bank nach Beendigung des Aufschubs zurückkehren wird und damit ihre Existenzfähigkeit erhalten bleibt.¹⁾ Jedenfalls wäre aber in einem solchen Falle wenigstens eine weniger verlustreiche Liquidation möglich und letztlich wäre wohl auch der Vertrauensschwund nicht in dem Ausmasse wie bei einem Konkurs gegeben.

Auch auf Grund des KWG ist die Möglichkeit vorhanden, die Bankschalter vorü-

1) Immerhin hat sich der Fälligkeitsaufschub bereits mehrfach bewährt. - So z.B. bei der heute noch bestehenden, den Großbanken zuzurechnenden AG LEU u. Co., die im Jahre 1936 um einen Fälligkeitsaufschub nachsuchen mußte.

bergehend zu schließen und Auszahlungen an die Gläubiger zu verhindern. Durch die den Bankenaufsichtsbehörden in § 32 e KWG übertragene Vollmacht, einstweilige Anordnungen zu treffen, ist zweifellos auch die Möglichkeit geschaffen, einen Schalterschuß von Banken anzuordnen.¹⁾ Allerdings besteht dabei ein grundsätzlicher Unterschied zum BG. Denn eine solche Maßnahme kann nicht verhindern, daß die Gläubiger auf eine Konkursöffnung drängen. Um dies zu erreichen, bedürfte es einer entsprechenden Gesetzesnorm.

Es erscheint uns durchaus angebracht, ähnlich der schweizerischen Lösung eine solche Möglichkeit zu schaffen. Die Entscheidung über einen solchen Vollstreckungsaufschub könnte dabei sehr wohl bei der Bankaufsichtsbehörde liegen. Unter Umständen wird es aber mit Rücksicht auf das allgemeine Vertrauen zu den Banken vorzuziehen sein, die Liquiditätskrise einer Bank mit Hilfe der übrigen Banken, der Zentralnotenbank oder einer unmittelbaren staatlichen Hilfestellung zu überwinden, ohne daß über diese Schwierigkeiten allzu viel in die Öffentlichkeit dringt. Die schweizerischen Vorschriften sollten allerdings gerade den Staat der Notwendigkeit entheben, zusammenbrechenden Banken mit Hilfsaktionen beizuspringen.²⁾

Anhang: Besondere Vorschriften über das Konkurs- und Nachlaßverfahren.

Durch die Sonderbestimmungen der Art. 36 und 37 BG (13. Abschnitt des Gesetzes) über das "Konkurs- und Nachlaßverfahren" findet das allgemeine Konkurs- und Nachlaßvertragsrecht³⁾ gemäß dem "Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889" (SchKG.) für die Banken teilweise keine Anwendung. Gestützt auf Art. 54 Abs. 5 VVO. hat das schweizerische Bundesgericht ausserdem eine "Verordnung betr. das Nachlaßverfahren von Banken und Sparkassen" am 11. April 1935 erlassen.

-
- 1) Laut Rückfrage bei der Bankaufsichtsbehörde von Baden-Württemberg wurde im Verlauf der letzten Jahre zweimal ein Auszahlungsstop für kurze Zeit verordnet. Anschließend wurden die betroffenen Banken von anderen Instituten übernommen.
 - 2) So Rossy, a.a.O. S. 52.
 - 3) Der Nachlaßvertrag ist nicht zu verwechseln mit dem Nachlaßkonkurs gem. der deutschen Konkursordnung. Er ist vielmehr eine "Art der Zwangsvollstreckung" (vgl. Fritzsche S. 294). Der Nachlaßvertrag nach dem SchKG ist dem Zwangsvergleich gem. § 173 ff. der deutschen Konkursordnung bzw. dem Vergleichsverfahren gem. der Vergleichsordnung verwandt.

Von größter Bedeutung dürfte der Wegfall der "Gläubigerversammlung" sein. An deren Stelle tritt ein "Sachwalter" oder "Kommissär" bzw. im Falle des Konkurses die Konkursverwaltung. Eine ausdrückliche Zustimmung der Gläubiger zum Nachlaßvertragsentwurf ist nicht notwendig. Dessen ungeachtet können jedoch Einwendungen der Gläubiger nicht verworfen werden. Immerhin entsteht durch diese Vorschrift erst die praktische Möglichkeit, ein Nachlaßverfahren durchzuführen.¹⁾ Es war das Bestreben des Gesetzgebers, die Härten und die Verluste, die ein Bankkonkurs zur Folge hat, und die damit verbundene allgemeine Beunruhigung durch ein Nachlaßverfahren zu vermeiden oder doch zu vermindern. Noch mehr wie beim Fälligkeitsaufschub oder der Stundung erscheint es allerdings fraglich, ob die Wirkung auf die Gläubiger, vornehmlich wenn es sich darum handelt, daß sie auf einen Teil ihrer Forderung verzichten sollen, nicht einem sofortigen Konkurs gleichzusetzen ist. Andererseits sind die Vorteile, die sich durch die Möglichkeit einer langsamen Abwicklung der Geschäfte bieten, nicht zu übersehen. Dies gilt hauptsächlich dann, wenn der Nachlaßvertrag lediglich einen "Stundungsvergleich" zum Inhalt hat, d.h. wenn die Gläubiger auf ihre Forderungen nicht verzichten, sondern diese nur stunden. Der Stundungsvergleich unterscheidet sich von der Stundung nach BG vor allem dadurch, daß bei ihm auch eine Überschuldung der betreffenden Bank vorliegen kann bzw. in aller Regel vorliegen wird.

Der deutsche Gesetzgeber hat auf entsprechende Sondervorschriften für die Banken verzichtet. Letztlich mag er auf dem Standpunkt gestanden haben, daß es zu einem Konkurs einer Bank überhaupt nicht kommen darf und daß im Notfall der Staat rechtzeitig mit geeigneten Maßnahmen einzugreifen hat.

1) Gem. Art. 235 Abs. 3 SchKG. ist die Voraussetzung für die Beschlußfähigkeit einer Gläubigerversammlung die Anwesenheit von mindestens 1/4 der bekannten Gläubiger.

II. Die Organe der Aufsicht, ihre Aufgaben und Befugnisse nach dem Kreditwesengesetz.

1.) Die Wandlungen der Organisationsformen.

Nach der ersten Fassung des Gesetzes vom 5.12.34 war die oberste Bankenaufsichtsinstanz das "Aufsichtsamt für das Kreditwesen". Ihm oblag vor allem die Ausfüllung der Rahmenbestimmungen des Gesetzes, unter Mitwirkung des Reichsbankdirektoriums". Für die "Durchführung des Gesetzes" war dagegen der "Reichskommissar für das Kreditwesen" verantwortlich.

An dessen Stelle trat auf Grund der Änderung des KWG vom 15.9.1939 das "Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen", während die Funktionen des "Aufsichtsamtes für das Kreditwesen" auf den Reichswirtschaftsminister übergingen. Allerdings war dieser bereits mit dem Erlaß des neuen Reichsbankgesetzes vom 15.6.1939, durch das der Posten des Reichsbankpräsidenten mit dem des Reichswirtschaftsministers durch Personalunion vereinigt worden war, in seiner Eigenschaft als Reichsbankpräsident Vorsitzender des Aufsichtsamtes geworden. Schließlich wurde durch die Änderung des KWG vom 18.9.1944 das "Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen" aufgelöst und seine Aufgaben zwischen dem Reichswirtschaftsminister und dem Reichsbankdirektorium aufgeteilt. Während letzteres im wesentlichen die materiellen Aufsichtsfunktionen übernahm, wurden die Aufgaben hoheitlicher Art vom Reichswirtschaftsminister wahrgenommen.

Nachdem im Jahre 1945 die Zentralinstanzen weggefallen waren, wurde eine neue Bankenaufsichtsorganisation auf Länderebene aufgebaut.¹⁾ Die Entwicklung in den einzelnen Ländern war jedoch nicht einheitlich. Teils knüpfte man in Überleitungsbestimmungen an die letzte Fassung des KWG von 1944 an, teils gingen die Funktionen aus dem KWG ohne besondere Bestimmungen auf die neugeschaffenen Instanzen über.²⁾ Die Funktionen des Reichswirtschaftsministers gingen zunächst auf die Länderfinanzminister über.³⁾ Später wurden die Landwirtschaftsministerien Bankaufsichtsbehörde,⁴⁾ mit Ausnahme von Bremen, wo auch

1) Gem. Art. 83 Grundgesetz führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

2) Vgl. u.a. H. Schreihage, Bankaufsicht - Gestern und Morgen, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1950, S. 585.

3) In Bayern beispielsweise auf Grund des Art. I des Gesetzes Nr. 54 über das Kreditwesen vom 27.9.1946, GVBl. 1947, S. 11.

4) In Bayern beispielsweise auf Grund des Bank-, Börsen- und Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 7.4.1954, GVBl. 1954, S. 51.

heute noch der "Senator für die Finanzen" für die Bankenaufsicht zuständig ist.

Die Funktionen, die dem Reichsbankdirektorium durch die Änderung des KWG des Jahres 1944 übertragen worden waren, sind im wesentlichen auf die einzelnen LZB-Banken übergegangen. Doch zeigen sich von Land zu Land gewisse Unterschiede in der Kompetenzverteilung zwischen Bankaufsichtsbehörde einerseits und LZB andererseits.

Um einen möglichst einheitlichen Vollzug des KWG in den einzelnen Ländern sicherzustellen, wurde der "Sonderausschuß Bankenaufsicht" ins Leben gerufen. Dieses Gremium setzt sich aus den Leitern der einzelnen Länderbankaufsichtsbehörden zusammen. Ausserdem sind darin der Bundeswirtschafts- und der Bundesfinanzminister, sowie die BDL vertreten. Letztere besitzen jedoch kein Stimmrecht.

Die Beschlüsse des Sonderausschusses stellen lediglich Empfehlungen dar, ohne jede rechtliche Bindung. Es bleibt den einzelnen Länderministerien vorbehalten, den Beschlüssen Rechtskraft zu verleihen.

2.) Die Träger der materiellen Aufsichtsfunktionen.

Gemäß § 30 Abs. 3 Satz 1 des KWG hat das "Reichsbankdirektorium" bzw. gegenwärtig die zuständige LZB "die Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes sowie der auf Grund des Gesetzes aufgestellten Grundsätze und Bedingungen" zu überwachen. Die materiellen Kontrollen werden jedoch zum grossen Teil nicht durch die LZB selbst durchgeführt, sondern liegen in den Händen von Abschluß- und Depotprüfern. Die gesetzlichen Vorschriften über die Prüfungspflicht des Jahresabschlusses der Kreditinstitute sind im Gegensatz zum BG ausserhalb des

KWG niedergelegt.¹⁾

Wie nach dem BG darf sich die Abschlußprüfung nicht darauf beschränken, ob der Jahresabschluß äußerlich sachgemäß aufgestellt ist, sondern sie hat sich auch auf dessen materiellen Inhalt zu erstrecken. Ebenfalls ist "zur Feststellung der wirtschaftlichen Gesamtlage des Unternehmens die Vermögens-²⁾ Liquiditäts- und Ertragslage" zu untersuchen.

Für den Umfang der Prüfung sind aber nicht allein die sich aus dem Wortlaut der gesetzlichen Vorschriften über die Prüfungspflicht ergebenden Grundsätze maßgebend. Nach § 32 f ist der "Reichswirtschaftsminister" befugt, weitere Grundsätze und Richtlinien für die Revisoren und den Inhalt des Revisionsberichts aufzustellen. Dadurch ist die Möglichkeit geschaffen worden, die eigentlichen Bankaufsichtsorgane - d.h. also in diesem Falle die LZB - nicht selbst mit der Prüfung der Kreditinstitute hinsichtlich der Erfüllung der Normen des KWG zu belasten, sondern diese durch die Abschlußprüfer wahrnehmen zu lassen. So erstreckt sich gegenwärtig die Abschlußprüfung auch auf die Erfüllung der Meldepflichten gemäß den §§ 9, 12 und 14 KWG, sowie auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der vorgeschriebenen Anlage zur Jahresbilanz.

-
- 1) Die Prüfung der Kreditinstitute in der Rechtsform der AG. und KGAG. richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen des Aktiengesetzes, insbesondere den §§ 135-142. Für die Kreditinstitute in der Rechtsform der GmbH, der Genossenschaft sowie der Personalgesellschaften und der Einzelfirmen ist die "Verordnung über die Prüfung des Jahresabschlusses von Kreditinstituten" vom 7.7.1937 (RGBl. I S. 763) maßgebend. Rechtsgrundlage ist § 42 a GmbHGesetz bzw. § 53 Abs. 2 GenGesetz bzw. Art. 2 des Gesetzes über die Prüfung von Jahresabschlüssen vom 3.6.1937. Für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ist vor allem die Verordnung vom 30. März 1937 maßgebend, für die kommunalen Spar- und Girokassen der Erl. des Preuss. Ministers für Arbeit u. Wirtschaft vom 29. Nov. 1933, sowie des Reichs- u. preussischen Wirtschaftsministers vom 2. Febr. 1937. - Siehe näheres bei O. Hintner, Praxis der Wirtschaftsprüfung, Stuttgart 1949, S. 20 ff.
 - 2) Vgl. Birk, Neumann, Steinsdorff, a.a.O. S. 272 ff., ferner O. Hintner, Praxis der Wirtschaftsprüfung, Stuttgart 1949, S. 69.
 - 3) Vgl. die Anordnung der Bankaufsichtsbehörden betr. Überprüfung und Innehaltung der Meldepflicht nach §§ 9, 12 u. 14 KWG durch die Abschlußprüfer der Kreditinstitute auf Grund des Beschlusses vom 28./29. Jan. 1954, abgedr. bei Consbruch-Möller, a.a.O. S. 74.

Dadurch wird auch die Beachtung der Normen des KWG, wie die über die Gesamtverpflichtungen und das gesamte haftende Eigenkapital nach § 11, sowie die über die Anlagevorschriften des § 17, der Prüfung durch die Revisoren unterzogen. Weiterhin sollen die Prüfer in ihrem Prüfungsbericht auf die "Struktur des Kreditgeschäftes" eingehen. Alle "bemerkenswerten Einzelengagements" - insbesondere die Großkredite gem. § 12 KWG - "sind im einzelnen zu besprechen und zur Bonität der Kredite ist kritisch Stellung zu nehmen".¹⁾

Der Bericht der Abschlußprüfer hat sich also nicht allein auf die Darstellung objektiver Tatbestände zu beschränken, sondern er hat gleich dem der schweizerischen Revisoren bis zu einem gewissen Grad die Geschäftsführung einer kritischen Würdigung zu unterwerfen.

Im übrigen ist die Person des Abschlußprüfers der Bankaufsichtsbehörde anzuzeigen.²⁾ Diese kann auch einen anderen Prüfer verlangen oder selbst bestellen. Ausserdem unterliegt auf Grund des § 33 Abs. 1 KWG das Depotgeschäft einer regelmässigen Prüfung. Art und Umfang der Prüfung wird nach dem Wortlaut des § 33 Abs. 2 vom "Reichsbankdirektorium" bestimmt. Die gegenwärtig geltenden und auf Grund dieses Paragraphen erlassenen Anordnungen gehen allerdings auf die Bankaufsichtsbehörden zurück.³⁾

Die Rolle, die die Abschlußprüfer nach dem deutschen Recht bei der Bankenüberwachung spielen, kann nicht mit der der schweizerischen Revisoren gleichgesetzt werden. Während die Kontrolle der schweizerischen Banken allein in den Händen der Revisionsstellen liegt, bildet die Tätigkeit der Abschlußprüfer nur eine der Grundlagen für die Überwachungstätigkeit der eigentlichen Bankenaufsichtsorgane. Denn mit dem Abschluß des Revisionsberichts ist die materielle Kontrolle keineswegs abgeschlossen. Soweit die Abschlußprüfer die Banken hinsichtlich der Erfüllung der Normen des KWG kontrollieren, sind sie lediglich als ein Hilfsorgan, dessen sich die Bankenaufsichtsorgane bedienen, anzusprechen.

- 1) Vgl. die gemeinsame Bekanntmachung der Bankaufsichtsbehörden des Bundesgebietes betr. Richtlinien für den Inhalt der Prüfungsberichte zu den Jahresabschlüssen der Kreditinstitute vom 15. Dez. 1954 - Veröffentlicht in der Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 247 vom 23. Dez. 1954.
- 2) Gemäß der Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse von Kreditinstituten vom 7. Juli 1937 - formalrechtlich gilt diese Bestimmung nicht für die Aktiengesellschaften - .
- 3) Vgl. die Anordnungen und Erlasse der Bankaufsichtsbehörden über die Depotprüfung und Depotabstimmung aus dem Jahre 1951, abgedruckt bei Conbruch-Möller, a.a.O. S. 208 ff.

Die Kreditinstitute haben gegenwärtig nicht nur den Jahresabschluß, sondern auch die vorgeschriebene Anlage und den Geschäftsbericht sowie den Prüfungsbericht über den Jahresabschluß der L²ZB einerseits und der Bankenaufsichtsbehörde andererseits einzureichen.

Eine weitere Grundlage für die Überwachungstätigkeit der Bankenaufsichtorgane bilden die laufenden Meldungen der Kreditinstitute über Geschäftsleiterwechsel, Kapitalveränderungen, über die Millionen-Groß- und Organkredite usw. Zumeist sind diese Meldungen an "die Bankaufsichtsbehörden über den Vorstand der zuständigen Landeszentralbank" zu erstatten.²⁾

Die LZB ist aber nicht allein auf die ihr zugegangenen Unterlagen angewiesen. Falls ihr zur ausreichenden Beurteilung eines Kreditinstitutes nähere Informationen notwendig erscheinen, oder falls sie irgend welche belastende Auskünfte über ein Kreditinstitut erhält - etwa über ihre Zweigstellen - , wird sie nähere Auskünfte verlangen, oder selbst ausserordentliche Prüfungen und Stichproben vornehmen oder vornehmen lassen. Nach § 32 a KWG ist sie dazu ausdrücklich befugt.

Die damit den LZ-Banken zur Verfügung stehenden Unterlagen dürften eine genügende Gewähr für eine umfassende Überwachung der Kreditinstitute gem. § 30 Abs. 3 KWG bieten. Allerdings beschränken sich die LZ-Banken auf die Auswertung der Bilanzen, der Kreditmeldungen und der von ihnen weiter verlangten Auskünfte und Prüfungen. Soweit³⁾ sie dabei einen Verstoß gegen die Normen und Grundsätze des KWG feststellen, werden sie nicht selbst in die Geschäftspolitik der Kreditinstitute eingreifen, sondern lediglich der Bankaufsichts-

1) Vgl. den Erlaß der Bankaufsichtsbehörden betr. Einreichung der Jahresabschlüsse Juni/Juli 1951, abgedr. bei Consbruch-Möller, a.a.O. S. 59.

2) Vgl. die Bekanntmachung der Bankaufsichtsbehörden über Anzeigen nach §§ 8, 9, 12 und 14 des Gesetzes über das Kreditwesen Sept. 1952 Consbruch-Möller, a.a.O. S. 60 ff.

3) Auch ohne daß gesetzlich festgelegte Größenordnungen bestehen, wird vor allem auf die Relationen zwischen Verbindlichkeiten und Eigenkapital, sowie auf die Liquiditätslage geachtet. Vielfach werden auch Einwände gegen übermäßige Personalkredite, eine ungenügende Risikosteuerung oder gegen eine zu ausgedehnte Finanzierung von Krediten mit Hilfe von aufgenommenen Geldern erhoben. Laut Rückfrage bei den Bankenaufsichtsbehörden von Bayern und Baden-Württemberg.

behörde darüber Mitteilung machen sowie, falls es notwendig erscheint, ihr die Unterlagen zur Verfügung stellen und eine gutachtliche Äusserung erstatten (vgl. § 30 Abs. 3 Satz 2 KWG).

Eine weitere wichtige Funktion wurde dem "Reichsbankdirektorium" durch den § 19 KWG übertragen. Darnach kann es auf Antrag zulassen, daß Kreditinstitute vorübergehend von den Vorschriften der §§ 11, 12, 16 und 17 KWG abweichen. Nicht durchweg ist hier an Stelle des Reichsbankdirektoriums die LZB getreten. In verschiedenen Ländern werden vielmehr ¹⁾ gegenwärtig die Rechte des § 19 KWG von der Bankaufsichtsbehörde ausgeübt.

Nach § 28 KWG ist ausserdem das "Reichsbankdirektorium" ermächtigt, Vorschriften zur Regelung des unbaren Zahlungsverkehrs zu erlassen. Bisher sind jedoch hierüber keine näheren Bestimmungen ergangen. Vielmehr wurde der ²⁾ unbare Zahlungsverkehr vor allem durch den Erlaß des LZB-Gesetzes geregelt.

3.) Die Träger der hoheitlichen Aufsichtsfunktionen.

Gemäß § 31 KWG unterliegen sämtliche inländischen Kreditinstitute und ihre Zweigstellen, sowie die Zweigstellen ausländischer Kreditinstitute im Inland der Aufsicht des "Reichswirtschaftsministers" bzw. gegenwärtig der Bankaufsichtsbehörden der Länder.

Die Aufgaben ergeben sich einmal aus den bereits im einzelnen genannten Normen des Gesetzes. Vor allem sind die Rahmenvorschriften des Gesetzes auszufüllen und die im Rahmen der Vorschriften über die Liquidität, das Kreditgeschäft und den Sparverkehr, sowie über die Zulassung und den Wettbewerb notwendigen Feststellungen und Entscheidungen zu treffen.

Des weiteren hat der "Reichswirtschaftsminister" nach § 30 Abs. 1 KWG die Aufgabe, "für die Beachtung allgemein wirtschaftlicher Gesichtspunkte in der allgemeinen Kredit- und Bankpolitik und die Anpassung der Geschäfte der Kreditinstitute an die Bedürfnisse der Gesamtwirtschaft zu sorgen, sowie Miß-

1) So z.B. u.W. in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, während in Bayern hierfür die LZB zuständig ist.

2) Vgl. vor allem § 15 des Gesetzes über die LZB. (Gesetz Nr. 66 für das amerikanische Kontrollgebiet) - ferner auch das Gesetz gegen Mißbrauch des bargeldlosen Zahlungsverkehrs vom 3.7.1934 RGBI. I S. 593.

stände, die im Kredit- und Bankwesen hervortreten, zu beseitigen. Er kann geeignete Maßnahmen einleiten, sobald ein Kreditinstitut in Schwierigkeiten gerät oder zu geraten droht. Er kann Grundsätze über die Geschäftsführung der Kreditinstitute aufstellen".

Mit dieser Vorschrift hatte der Reichswirtschaftsminister eine Generalvollmacht erhalten, die es ihm ermöglichte, über die bestehenden konkreten Vorschriften des Gesetzes hinaus einen weitgehenden Einfluß auf die gesamte Kreditwirtschaft auszuüben. Nicht nur die ihm zum Schutze der Gläubiger notwendig erscheinenden Maßnahmen konnte er ergreifen, sondern auch alle Maßnahmen, die er vom gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkt aus für zweckmäßig erachtete. Wenn auch vom Reichswirtschaftsminister ebenso wie gegenwärtig von den Bankaufsichtsbehörden kein grösserer Gebrauch von diesen Befugnissen gemacht wurde, so ist nicht zu verkennen, daß auf Grund dieser Vorschrift die Möglichkeit besteht, die Kreditverteilung nicht mehr den Banken allein zu überlassen, sondern sie unmittelbar zu beeinflussen, d.h. also eine Kreditlenkung vorzunehmen.

Seit der Änderung des KWG vom 18.9.1944 war es dem Reichswirtschaftsminister, und seit dem Übergang seiner Befugnisse auf die neu geschaffenen Instanzen ist es auch der Länderbankaufsichtsbehörde möglich, - im Gegensatz zur eidgenössischen Bankenkommission - auch materielle Funktionen der Aufsicht auszuüben.

So sind die Bankaufsichtsbehörden gem. § 32 KWG insbesondere befugt, neben den LZ-Banken selbst jederzeit die Einreichung von Bilanzen und Auskünften über alle Geschäftsangelegenheiten zu verlangen, sowie selbst Prüfungen vorzunehmen oder vornehmen zu lassen. Des weiteren sind gegenwärtig, wie bereits erwähnt, die Jahresabschlüsse mit dem Prüfungsbericht der Abschlußprüfer sowie die Meldungen gem. den §§ 8, 9, 12 und 14 KWG nicht nur der LZB, sondern auch der Bankaufsichtsbehörde zu erstatten. Wie die LZB wertet auch die Bankaufsichtsbehörde diese Unterlagen aus. Allerdings zeigen sich offensichtlich in der Praxis von Land zu Land beachtliche Unterschiede hinsichtlich der Kontrolltätigkeit der Bankaufsichtsbehörden.¹⁾ Wie schon an anderer Stelle aus-

1) Beispielsweise liegt in Baden-Württemberg die Kontrolle vornehmlich in den Händen der LZB. Die Bankaufsichtsbehörde wird von ihr im Gegensatz zu anderen Ländern nur unterrichtet, sofern Bedenken bestehen. Auch nimmt die Bankaufsichtsbehörde selbst keine Prüfungen u. Stichproben bei den einzelnen Kreditinstituten vor, wie es beispielsweise in Bayern der Fall ist. Laut Mitteilung der Bankaufsichtsbehörde von Bayern und Baden-Württemberg.

geführt - es sei an die Befugnisse gemäß § 19 KWG erinnert - wird auch im Hinblick auf die laufende Überwachung der Banken die Kompetenzverteilung zwischen Bankaufsichtsbehörde und LZB in den einzelnen Ländern nicht einheitlich gehandhabt.

Ausschließlich Aufgabe der Bankaufsichtsbehörde ist es, wie schon aus § 30 KWG hervorgeht, gegen die ihr auf Grund der Meldungen der LZB bekannt gewordenen, bzw. gegen die von ihr selbst festgestellten Gesetzesverletzungen und Verstösse gegen die geltenden Grundsätze und Bedingungen mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln einzuschreiten.

In der Regel wird die Bankaufsichtsbehörde zunächst an die leitenden Bankorgane herantreten, um sie zu einer entsprechenden Änderung ihrer Geschäftspolitik zu bewegen. Wird von den Kreditinstituten gegen die Vorschriften der §§ 11, 12, 16 oder 17 KWG verstossen, so können gem. § 18 KWG Gewinnausschüttungen verhindert werden. Insbesondere aber sind die Bankaufsichtsbehörden gem. § 32 e befugt, "im Falle dringender Gefahr zur Erfüllung der Zwecke der Beaufsichtigung einstweilige Anordnungen zu treffen". Sie können beispielsweise den Kreditinstituten die Hereinnahme weiterer Gelder verbieten oder, ¹⁾ wie bereits erwähnt, vorübergehend Auszahlungen an die Gläubiger verhindern. Vor allem ist hierbei jedoch, wie aus § 35 KWG eindeutig hervorgeht, an die Möglichkeit der Bestellung einer Aufsichtsperson gedacht.

Als einschneidendste Maßnahme kommt schließlich die Untersagung der Fortführung des Geschäftsbetriebs bzw. eines Teils des Geschäftsbetriebs in Frage. Die Bankaufsichtsbehörden können allerdings eine solch drastische Maßnahme nur ergreifen, wenn die in § 6 KWG genannten Voraussetzungen (Erschleichung der Erlaubnis, Unzuverlässigkeit der Geschäftsleiter, mangelnde Gewähr für die Sicherheit der anvertrauten Gelder oder Wertpapiere oder Verletzung wichtiger Allgemeininteressen) vorliegen.

Im Gegensatz zur eidgenössischen Bankenkommision sind die Bankaufsichtsbehörden gem. § 43 KWG berechtigt, die Befolgung der Verfügungen, die sie innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse treffen, nach Setzung einer angemessenen Frist durch Zwangsmittel (Erzwingungsstrafen in Geld und unmittelbarer Zwang) durchzusetzen.

1) Vgl. die Ausführungen auf Seite 89 ff.

III. Probleme des organisatorischen Aufbaus der Bankenaufsicht.

1.) Das Problem der Zuständigkeit.

Im Vordergrund der heutigen Diskussion um die Neufassung des KWG steht, neben dem Wettbewerbsproblem, vor allem die Frage nach dem zukünftigen organisatorischen Aufbau der Bankenaufsicht. Zwei Probleme stehen dabei im Mittelpunkt des Interesses. Einmal handelt es sich um die Frage der Zuständigkeit. Wer soll die Funktionen der hoheitlichen und wer die der materiellen Aufsicht übernehmen? Ein Ministerium, die Zentralbank oder ein eigens zu schaffendes, weitgehend unabhängiges Bankenaufsichtsamt? Zum zweiten wird die Frage aufgeworfen, ob die Überwachung der Banken zentral oder dezentral durchzuführen sei.

Nun scheint es nicht sehr folgerichtig zu sein, die Probleme der Neufassung des KWG gerade von der organisatorischen Seite her aufzurollen. Es versteht sich von selbst, daß die Zweckmäßigkeit jeder möglichen Organisationsform letztlich davon abhängt, welcher Art die Bankenaufsicht ist, welche Aufgaben die Bankenaufsichtsinstanzen zu erfüllen haben und welche Mittel gegebenenfalls geeignet sind, um die gesteckten Ziele zu erreichen.

Keinesfalls kann man heute schon eine Übereinstimmung der Auffassungen über diese Fragen grundsätzlicher Art feststellen. Während beispielsweise nach Steinert¹⁾ der Akzent bei der Beaufsichtigung der Banken auf das Gebiet der Wirtschaftspolitik zu legen ist, vertritt Schneider²⁾ die Ansicht, daß sich die Aufsicht an den betriebswirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten des Bankbetriebs auszurichten hat.

So müssen bei einer endgültigen Beurteilung der Organisationsform der Aufsicht vor allen Dingen die dem BG, die dem KWG, oder die den Vorschlägen über die Neufassung des KWG zu Grunde liegenden Auffassungen über den Zweck, die Art und die Mittel der Bankenaufsicht berücksichtigt werden.³⁾

Wenn man die Organe, die für die hoheitlichen Funktionen der Aufsicht zuständig sind, miteinander vergleicht, zeigen sich grundsätzliche Unterschiede zwi-

1) H. Steinert, Probleme der Bankenaufsicht, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955, S. 124 ff.

2) M. Schneider, "Kreditaufsicht oder Bankenaufsicht" in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1950, S. 485 ff.

3) Siehe S. 112 ff.

schen der Auffassung des deutschen und des schweizerischen Gesetzgebers. Wenn der eidgenössischen Bankenkommision eine geringere Zahl von Befugnissen übertragen worden ist, so lag dies an dem ablehnenden Verhalten des schweizerischen Gesetzgebers gegenüber einem weitgehenden staatlichen Einfluß auf die Bankwirtschaft.

Es fragt sich allerdings, ob es nicht besser gewesen wäre, auch dem Bundesrat weniger umfangreiche Vollmachten zu übertragen. Zum mindesten hätte die Umschreibung der Begriffe wie "eigene Mittel", "greifbare Mittel", "leicht verwertbare Aktiva" und "kurzfristige Verbindlichkeiten" im Gesetz selbst und nicht in der VVO. erfolgen können, ohne daß dadurch die erwünschte Elastizität in der Anwendung des Gesetzes gelitten hätte. Dadurch wäre die Möglichkeit wesentlich vermindert, daß auf dem Wege einer Änderung dieser Begriffsbestimmungen - in dem beispielsweise den Staatspapieren eine dominierende Rolle unter den leicht verwertbaren Aktiva eingeräumt würde - im Zusammenhang mit einer Änderung der Hundertsätze ein stärkerer Einfluß auf die Anlagepolitik der Banken i.S. der jeweils herrschenden politischen Auffassungen ausgeübt wird. Zwar wird auch der Fortbestand eines Gesetzes letztlich von den jeweiligen politischen Machtverhältnissen abhängen. Aber es dürfte einer stabilen und ruhigeren wirtschaftlichen Entwicklung zugute kommen, daß Entscheidungen von weittragender Bedeutung einer reiflicheren Überlegung - die bei einer Gesetzesänderung in der Regel zweifellos eher als bei der Änderung einer Verordnung gewährleistet sein wird - bedürfen. Wenn man jedoch die bisherige Entwicklung betrachtet, sind die Bedenken gegen die Übertragung derartiger weitgehender Befugnisse an den Bundesrat mehr theoretischer Natur. Denn immerhin hat die VVO. bis heute keinerlei Änderung erfahren.

Reichen schon die der Bankenkommision im Rahmen des Gesetzes übertragenen Befugnisse kaum aus, auch wirtschafts- und währungspolitische Ziele zu verfolgen, so ist sie des weiteren auf Grund ihrer Organisationsform eine dem Einfluß der Träger der Wirtschafts- und Währungspolitik weitgehend entrückte Behörde. Nicht nur, daß sie in sachlicher Hinsicht sowohl vom Bundesrat als auch von der Nationalbank unabhängig ist, auch ihrer Zusammensetzung nach ist sie in erster Linie eine neutrale, fachliche, nicht eine politische Behörde, wenn man bedenkt, daß ihre Mitglieder zwar vom Bundesrat gewählt werden, jedoch nur Sachverständige des Bankfaches bzw. der Bankrevision sein dürfen.

In dieser Hinsicht hinkt auch ein Vergleich mit dem früheren deutschen "Auf-

sichtsamt für das Kreditwesen". Hierin waren die Interessenvertreter sowohl der Reichsbank als auch der Regierung - in der Person der Staatssekretäre der interessierten Ministerien - vertreten. Wenn man sich weiter erinnert, daß der Reichsregierung in Zweifelsfällen das Entscheidungsrecht vorbehalten war (vgl. § 31 KWG der ursprünglichen Fassung), so war die oberste Bankaufsichtsinstant ein wirtschaftspolitisches, ja gar ein politisches Organ. Noch deutlicher zeigte sich die Tendenz zur politischen Willensbildung, als der Reichswirtschaftsminister mit der Bankenaufsicht betraut wurde.

Daß aber das KWG in der gegenwärtig noch gültigen Form im Gegensatz zum BG eine Beeinflussung der Kredit- und Anlagepolitik der Banken durch den zuständigen Ressortminister erlaubt, dürfte kaum zu bestreiten sein. Auch wird durchaus die Meinung vertreten, daß, wie die Erfahrung gezeigt habe, die jeweiligen politischen Auffassungen der Länderministerien tatsächlich Rückwirkungen auf die Handhabung der Bankenaufsicht haben, wie beispielsweise in der Praxis der Zulassung der Kreditinstitute.¹⁾ Wenn man, wie Stahlberg¹⁾ und andere Autoren, die Bankenaufsicht der politischen Beeinflussung entzogen sehen will, und eine nach rein sachlichen Gesichtspunkten geführte Bankenaufsicht anstrebt, so wäre es folgerichtig, die Bankenaufsicht nicht den Länderministerien zu überlassen. Andererseits sieht gerade Stahlberg in der Bankenaufsicht nicht nur eine Art der Gewerbepolizei. Sofern sich aber die Bankenaufsicht nicht nur an betriebswirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten zu orientieren hat, sondern auch allgemein wirtschafts- und währungspolitischer Natur ist, wäre es kaum begrüssenswert, neben den Trägern der Wirtschafts- und Währungspolitik, neben den Wirtschaftsressorts und der Zentralnotenbank noch eine dritte Instanz ins Leben zu rufen, die davon völlig unabhängig einen selbständigen Einfluß ausüben könnte. Die in der ursprünglichen Fassung des KWG getroffene Lösung, die eine Koordination der Interessen der Regierung und der Zentralnotenbank ermöglichte, erscheint daher unter diesem Gesichtspunkt durchaus angebracht.

Eine Übertragung der Aufsichtsfunktionen ausschließlich auf die Zentralnotenbank ist, wie Oberbillig²⁾ anführt, "mit der in Fachkreisen herrschenden Vor-

-
- 1) M. Stahlberg, Die Neuordnung der Bankaufsicht, in "Sparkasse" 1954, S. 123 ff.
 - 2) Oberbillig, Bankenaufsicht - Zentral oder dezentral?, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955 S. 554 ff. - Ähnlich auch Gnam, Vorschläge zur Reform der Bankenaufsicht in "Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung" vom 14. Sept. 1955.

stellung über Stellung und Funktionen einer Notenbank" nicht vertretbar.

Aber auch nur ihre Beteiligung an der Bankenaufsicht erscheint uns keine zwingende Notwendigkeit. Soweit die den Bankaufsichtsinstanzen übertragenen Funktionen mehr oder weniger gewerbepolizeilicher Natur sind, und vor allem darin bestehen, die Banken zu einer gesunden und allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen und banktechnischen Grundsätzen entsprechenden Geschäftspolitik anzuhalten, ist es sehr fraglich, ob es zweckmässig wäre, die Zentralnotenbank mit Aufsichtspflichten hoheitlicher Art zu belasten.

Wie das Beispiel des schweizerischen BG lehrt, kann die Bankenaufsicht, falls sie sich nicht auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik bewegt, völlig unabhängig sowohl von den politisch profilierten Wirtschaftsressorts als auch von der Zentralnotenbank geführt werden.

Die Funktionen, die der schweizerischen Nationalbank im Rahmen des BG übertragen wurden, haben mit der Sicherheit des Gläubigers nichts zu tun und stehen in keinem inneren Zusammenhang mit dem eigentlichen Zweck des Gesetzes. Wie auch diejenigen Bestimmungen des KWG, die einen ausgesprochen währungspolitischen Charakter tragen, wie die Barreserve-Vorschriften, und die Vorschriften über den unbaren Zahlungsverkehr, gehören sie eher in ein Notenbankgesetz.¹⁾

Nicht nur die Beantwortung der Frage, welche Instanz für die hoheitlichen Funktionen der Bankenaufsicht zuständig sein soll, hängt von dem Zweck, der Art und den Mitteln der Bankenaufsicht ab. Auch wem zweckmässigerweise die materielle Aufsicht zu übertragen ist, kann nicht unabhängig davon beantwortet werden.

Wohl der Hauptgrund für die schweizerische Regelung, die privaten Revisions- und Treuhandgesellschaften allein verantwortlich mit der materiellen Kontrolle der Banken zu betrauen, lag in der Abneigung, eine "unmittelbare Verantwortlichkeit des Staates" zu begründen.²⁾ Auch hegte man die Befürchtung, daß einer Kontrolle durch staatliche Instanzen grösseres Mißtrauen entgegengebracht werden könnte.

Zum mindesten was die deutschen Verhältnisse und Erfahrungen betrifft, glauben wir, daß Befürchtungen in dieser Hinsicht unberechtigt sind. Jedoch be-

1) So auch Gnam, Kreditwesengesetz im Umbau, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955, S. 714, ff.

2) So Rossy, a.a.O. S. 48; Brühlmann, a.a.O. S. 23.

sticht die schweizerische Lösung durch ihre Einfachheit. Der Aufbau eines umfangreichen Behördenapparates wurde dadurch vermieden.

Es versteht sich allerdings von selbst, daß den Revisoren allein die Kontrolle der Banken nicht überlassen werden könnte, falls die Aufsichtspflichten sich nicht nur auf die Beachtung bankbetriebswirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten erstrecken. Doch auch davon abgesehen, spricht manches gegen die schweizerische Lösung. In der Regel ist dadurch die Überwachung der Banken auf eine jährliche Kontrolle, die zudem den Vorgängen sehr weit nachhinken kann, beschränkt. Für die notwendige laufende Überwachung scheint eine behördliche Instanz eher am Platze. Ausserdem besteht eine gewisse Gefahr, daß gleichartige Entwicklungen und Vorgänge nicht einer gleichartigen Beurteilung und somit letztlich auch nicht einer gleichartigen Beeinflussung und Einwirkung unterliegen. Dies gilt um so mehr, als die schweizerischen Revisoren bis zu einem gewissen Grad auch hoheitliche Funktionen ausüben, indem in der Regel sie selbst für die Beseitigung der aufgedeckten Mißstände zu sorgen haben. Damit soll keinesfalls einer gleichmachenden und schematisch wirkenden Bankenaufsicht das Wort geredet werden. Auch halten wir es für angebracht, daß, wie es auch die deutschen Bankaufsichtsinstanzen handhaben, die Hauptlast der materiellen Kontrollen von den Revisoren getragen wird.

Wenn man die schweizerische Lösung ausscheidet, kann es sich nur darum handeln, ob eine Bankaufsichtsbehörde oder die Zentralnotenbank geeignet ist, neben den Abschlußprüfern materielle Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen. Steinert¹⁾ vertritt die Ansicht, daß die Durchführung der materiellen Aufsicht ohne die Mitwirkung der betreffenden LZB. schwerlich noch denkbar ist. Wenn er weiter argumentiert, daß die materiellen Aufsichtsentscheidungen im Grunde bei der LZB. geboren würden, so gilt dies höchstens unter der von ihm gemachten Voraussetzung, daß die Bankenaufsicht in erster Linie ein Instrument der allgemeinen Kredit- und Bankpolitik, ja überhaupt der Wirtschaftspolitik zu sein hat.

Auch sofern man diese Ansicht nicht zu teilen vermag, ist allerdings anzuerkennen, daß sich die Mitwirkung der LZB. an der materiellen Aufsicht auf Grund des umfangreichen Materials, das sie notwendigerweise über jedes Kreditinstitut besitzen muß, um ihre ureigensten Aufgaben erfüllen zu können, sowie auf Grund ihres engen Kontaktes mit den Geschäftsbanken empfiehlt.

Falls aber die hoheitlichen Funktionen der Bankenaufsicht nicht von der LZB.

1) H. Steinert, a.a.O. S. 124 ff.

wahrgenommen würden, und sich andererseits die Bankaufsichtsbehörden nicht mit der materiellen Kontrolle beschäftigten, wäre damit eine kaum befriedigende Lösung geschaffen. Denn die Bankaufsicht kann nicht, wie Schreihage mit Recht anführt, ihre volle Wirksamkeit entfalten, solange die Funktionen der hoheitlichen und materiellen Aufsicht von verschiedenen Stellen ausgeübt werden. Es versteht sich von allein, daß man sich in jedem einzelnen Fall ein eigenes Urteil über die zu treffenden Maßnahmen nur zu bilden vermag, wenn man selbst ein klares Bild über die Lage des betreffenden Kreditinstitutes besitzt.

Falls die Bankaufsichtsbehörden keinerlei materielle Aufsichtsfunktionen ausübten, wäre es wohl nur der LZB. auf Grund ihrer materiellen Aufsichtshandlungen, der Bearbeitung und Auswertung der Bilanzen, Prüfungsberichte, Kreditmeldungen usw., möglich, zu beurteilen, inwieweit das Geschäftsgebaren der Kreditinstitute Anlaß zu Bedenken gibt und ein Eingreifen der Bankaufsichtsorgane rechtfertigt. Praktisch wären die Bankaufsichtsorgane bei der Ausübung ihrer hoheitlichen Aufgaben auf die Empfehlungen der LZB. angewiesen. Nur formalrechtlich gesehen übten sie eine Entscheidungsgewalt aus, die im Grunde genommen bei der LZB. läge.

Wie schon gesagt, bestünden aber unter der Voraussetzung einer sich an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierenden Bankenaufsicht erhebliche Zweifel, ob es zweckmässig wäre, und ob es sich noch mit dem Charakter einer Notenbank verträgt, der LZB. Aufsichtsfunktionen derartigen Inhalts und Umfangs zu überantworten.

Es fragt sich vielmehr, ob nicht der geeigneter Weg der wäre, die hoheitlichen und materiellen Aufsichtsfunktionen in der Hand eines staatlichen Bankenaufsichtsorgans zu vereinigen. Wie oben dargelegt, befassen sich neben den LZ-Banken gegenwärtig auch schon die Bankaufsichtsbehörden der Länder in mehr oder weniger starkem Masse mit der materiellen Aufsicht. Es ist dabei nur schwer vorstellbar, daß infolge dieses Nebeneinander nicht manche Arbeit zweifach durchgeführt wird. Um dies zu vermeiden, dürfte es zweckmässig sein, die LZ-Banken zu entlasten und ihre Prüfungstätigkeit allein auf das zur Erfüllung ihrer ureigensten Aufgaben notwendige Maß zu beschränken.

Im übrigen besteht aber keine Veranlassung, die Trennung zwischen der Überwachung der Banken durch die Zentralnotenbank und die Überwachung durch die

1) H. Schreihage, Bankaufsicht - Gestern und Morgen, in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1950, S. 584 ff.

Bankaufsichtsorgane in dem ausgeprägten Masse durchzuführen, wie dies auf Grund der schweizerischen Regelung der Fall ist. Ausdrücklich schreibt Art. 9 BG der Nationalbank vor, "Über die erhaltenen Mitteilungen das Geheimnis zu bewahren". Sie ist also nicht in der Lage, auch nur die Bankenkommission über augenscheinliche Mißstände zu unterrichten. Wir halten es dagegen für durchaus angebracht, daß die LZ-Banken die Bankaufsichtsbehörden über die ihr im Rahmen ihrer Aufgaben bekanntgewordenen und ihr bedenklich erscheinenden Tatsachen unterrichten. Auch sollte den Bankaufsichtsbehörden das Recht eingeräumt werden, die LZB. zu konsultieren und in deren Unterlagen Einsicht zu nehmen, ohne daß aber die LZB. grundsätzlich verpflichtet wäre, den Bankaufsichtsorganen ständig Bericht zu erstatten.

2.) Zentrale oder dezentrale Aufsichtsführung.

Wie bereits eingangs erwähnt, wird vielfach auch gegen die dezentrale Organisationsform der Bankenaufsicht Stellung bezogen. Die Kritiker des gegenwärtigen Zustandes machen vor allem geltend, daß in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet einheitliches Recht herrschen müsse.¹⁾ Für die Ausfüllung der Rahmenvorschriften erscheint ihnen daher eine Zentralinstanz unerläßlich. Darüber hinaus sei es untragbar, keine Gewähr für eine einheitliche und gleichmäßige Anwendung dieses Rechts in den einzelnen Ländern zu besitzen. Schließlich hegen die Verfechter einer zentralen Organisationsform die Befürchtung, daß Länderaufsichtsinstanzen in zu starkem Masse einer unerwünschten örtlichen, vornehmlich politisch bedingten Beeinflussung unterliegen könnten.

Die Befürworter einer dezentralen Lösung stellen dagegen die Vorzüge, die eine mit den örtlichen Verhältnissen sehr viel besser vertraute Aufsichtsinstanz aufzuweisen hätte, in den Vordergrund ihrer Überlegungen.²⁾ Nach ihrer Meinung wird eine ortsnahe Länderaufsichtsbehörde viel eher in der Lage sein, in betriebswirtschaftliche Zusammenhänge einzudringen und sie wird die Vorgänge mit einem ausgeprägteren Urteilsvermögen erfassen und etwaige Mißstände vorzeitiger erkennen. Ihr tieferer Einblick in die Einzelheiten käme letztlich einer weniger schematischen Handhabung des Gesetzes und einer besseren Anpassung der

1) Vgl. vor allem Stahlberg, a.a.O. S. 123 ff.; Schreihage, a.a.O. S. 584 ff.

2) Vgl. u.a. Oberbillig, a.a.O. S. 554 ff.; Schneider, a.a.O. S. 485 ff. sowie A. Gnam, Vorschläge zur Reform der Bankenaufsicht in "Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung" vom 14.Sept. 1955.

notwendigen Maßnahmen an die jeweilige Situation zugute.

Sowohl der Standpunkt der Befürworter als auch der der Kritiker der gegenwärtigen Organisationsform entbehrt nicht grundsätzlich einer Berechtigung. Während die Kritiker vor allen Dingen auf die Rechtssetzung, auf die organisatorische Spitze der Bankenaufsicht ihr Augenmerk richten, betrachten die Befürworter das Problem mehr von der Seite der materiellen Aufsichtshandlungen, der praktischen Anwendung dieses Rechts. Den verschiedenen Funktionen der Bankenaufsicht wird also durchaus nicht dieselbe Bedeutung zugemessen.

Bei der Betrachtung des Problems scheinen uns wiederum die unterschiedlichen Auffassungen über den Zweck und die Art der Bankenaufsicht ein entscheidendes Moment zu sein. Falls man das Schwergewicht der Bankenaufsicht auf das Gebiet der Kredit- und Wirtschaftspolitik gelegt sehen will, wird man zwangsläufig eher zu einer zentralen Organisationsform neigen. Denn für ein einheitliches Wirtschaftsgebiet wäre es schwerlich von Vorteil, wenn die Wirtschaftspolitik beachtliche ländermässige Differenzierungen aufwiese. Vielmehr bedarf die Bankenaufsicht unter dieser Voraussetzung vor allem einer einheitlichen Willensbildung und eines Überblicks über die Vorgänge und Entwicklungstendenzen in sämtlichen Ländern.

Im Gegensatz dazu erscheinen die Vorteile einer dezentralen Lösung um so stärker zu überwiegen, je mehr die Bankenaufsicht gewerbepolizeilichen Charakter trägt und je mehr sie sich auf die Überwachung betriebswirtschaftlicher und banktechnischer Gesetzmässigkeiten beschränkt. Denn unter diesem Aspekt wäre weniger Wert auf den Überblick über die gesamte Wirtschaftssituation und die Lage der Banken in ihrer Gesamtheit zu legen, als vielmehr auf die Kenntnis der örtlichen Situation und der Entwicklung der einzelnen Bank.

Immerhin erscheint uns auch in diesem Falle ein einheitliches Recht unerlässlich. Soweit also die Aufsichtsinstanzen selbst zum Erlass rechtsverbindlicher Normen, wie beispielsweise zur Ausfüllung von Rahmenbestimmungen, befugt sind, müßte eine einheitliche, für sämtliche Länder verbindliche Willensbildung sichergestellt sein. Diese Aufgabe könnte von einem, dem gegenwärtigen "Sonderausschuß Bankenaufsicht" ähnlichen Spitzenorgan wahrgenommen werden. Seine Stellung müßte im KWG selbst verankert sein und es sollte in der Lage sein, seinen Beschlüssen Rechtskraft zu verleihen. Stellt man sich weiter vor, daß dieses Spitzenorgan gewisse interne Richtlinien und Anweisungen für die Anwendung der Rechtsnormen erliesse, wäre der Forderung nach Einheitlichkeit und Gleichartigkeit der Bankenaufsicht in genügender Weise Rechnung getragen. Jede weitergehende Zentralisation stößt dagegen auf größte Schwierig-

keiten. Wie gesagt setzt eine sachkundige Beurteilung des Geschäftsgebarens einer einzelnen Bank und ein sachgemässer Gebrauch der gewährten Eingriffsmöglichkeiten, eine möglichst genaue Kenntnis der örtlichen Situation voraus. Zu Gunsten einer elastischen, unschematischen und den jeweiligen individuellen Verhältnissen angepaßten Aufsichtsführung hätten daher die wesentlichsten Funktionen der Bankenaufsicht auf den Schultern einer Länderinstanz zu ruhen.

Der weiterhin vorgebrachte Einwand, die einzelnen Länderinstanzen seien in zu starkem Masse einer jeweils verschiedenartigen politischen Beeinflussung ausgesetzt, kann nur sehr bedingt für eine zentrale Lösung ins Feld geführt werden. Sollten mit Hilfe des Bankaufsichtsgesetzes auch kredit- und wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden, ist der Einwand insofern berechtigt, als in diesem Falle mögliche länderspezifische Divergenzen kaum erstrebenswert wären. Entbehrt dagegen die Bankenaufsicht einer derart weitgesteckten Zielsetzung, ist von vornherein einer politisch bedingten Beeinflussung wenig Raum gegeben. Liegt sie ausserdem nicht in den Händen eines Wirtschaftsressorts, so ist einer derartigen Beeinflussung ein weiterer Riegel vorgeschoben, so daß auch von dieser Seite her betrachtet keine Veranlassung für die Schaffung zentraler Instanzen besteht.

Schl u ß b e t r a c h t u n g

I. Die Tendenzen der Bankenaufsichtsgesetze.

Das Gemeinsame bei der Reform des Bankwesens in der Schweiz und in Deutschland liegt im besonderen in der Tatsache, daß im Unterschied zu der Entwicklung in manchen anderen Ländern der Aufbau des Bankensystems kaum eine Änderung erfuhr. Der Typ der Universalbank wurde beibehalten und von einer Verstaatlichung des Bankwesens abgesehen. Im Mittelpunkt der Reform stand vielmehr die Schaffung einer umfassenden Bankenkontrolle. Sobald jedoch die der Bankenkontrolle zu Grunde liegenden Ziele und die Art ihrer Durchführung einer näheren Betrachtung unterzogen werden, zeigen sich grundsätzliche Unterschiede.

Die Vorschriften des schweizerischen BG sind in erster Linie darauf gerichtet, dem Schutz der Bankengläubiger zu dienen. Der Gläubigerschutz bedeutet letztlich eine Stärkung des Vertrauens zu den Banken und bildet somit eine unbedingt notwendige Voraussetzung für eine gesunde Kreditwirtschaft. Um diesem Erfordernis Rechnung zu tragen, erschien es dem schweizerischen Gesetzgeber keinesfalls zweckmässig, allzu starre Regeln aufzustellen und dadurch die Initiative und das Verantwortungsgefühl der Geschäftsleiter zu lähmen. Unverkennbar ist die Tendenz des Gesetzes, den Banken lediglich die Befolgung der "Grundsätze bewährter, gesunder Banktechnik und -politik"¹⁾ zur Pflicht zu machen.

Zum Teil wurden diese Grundsätze in ausdrücklicher und von vornherein bindender Form im Gesetz niedergelegt, wie beispielsweise in den Deckungs- und Liquiditätsnormen. Zum anderen fällt den Bankaufsichtsinstanzen die Aufgabe zu, immer dann zu intervenieren, wenn die Banken offensichtlich von derartigen Grundsätzen abweichen und dadurch die Sicherheit der Gläubiger gefährden. Die Bestimmung des Art. 21 BG stellt gleichsam die Generalklausel des Gesetzes dar. Sie ist als eine in sehr allgemeiner Form gehaltene Norm zu betrachten, an der die Banken ihre Geschäftspolitik auszurichten haben.

1) W. Brühlmann, a.a.O. S. 23.

Im wesentlichen will also das Gesetz der Sicherheit des Gläubigers in keiner anderen Weise dienen, als daß es die Banken zu einer Geschäftspolitik anhält, die sich für ein gutgeleitetes Institut von selbst versteht. Die Tendenz des Gesetzes, die Bankenkontrolle auf die Beachtung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte und Gesetzmässigkeiten zu beschränken, kommt schließlich auch in dem Bestreben, den Einfluß der für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen staatlichen Organe auf die Aufsichtsführung möglichst auszuschalten, deutlich zum Ausdruck. Einer Intervention unter unmittelbar volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten gibt das Gesetz keinen Raum.

Stärker als im KWG ist die Absicht bemerkbar, dem Gläubiger die Möglichkeit zu geben, sich selbst ein Bild über die Verhältnisse des Kreditinstitutes, dem er seine Gelder anvertraut, zu machen. Dies kommt vor allem in den strengeren Vorschriften über die Bilanzpublizität sowie in der den Banken auferlegten Pflicht, den Aufgabenkreis im einzelnen zu umschreiben, zum Ausdruck.

Nur in zwei Punkten geht das BG über den unmittelbaren Gläubigerschutz hinaus. Einmal handelt es sich hierbei um die Vorschriften über den Fälligkeitsaufschub und die Stundung. Diese Vorschriften sollen den Banken die Möglichkeit geben, mehr oder weniger grosse Schwierigkeiten reibungsloser zu überwinden. Sie dienen, wie sich Brühlmann¹⁾ ausdrückt, dem "Schutz der Banken selbst". Aber letztlich sollen auch sie dazu beitragen, einer durch einen Bankenzusammenbruch verursachten allgemeinen Beunruhigung entgegenzuwirken.

Gänzlich anderer Natur sind dagegen die Vorschriften über die Einreichungspflicht der Bilanzen an die Nationalbank, die Anlagen und Kredite im Ausland sowie über die Zinssätze der Kassenobligationen. Hier greift das Gesetz in volkswirtschaftliche Gebiete ein. Diese Vorschriften haben mit der Sicherheit der Gläubiger nichts zu tun. Ihrer Zwecksetzung und Natur nach liegen sie vielmehr ausserhalb des Rahmens der übrigen Gesetzesvorschriften. Besonders deutlich offenbart sich dies auch in der Tatsache, daß hierbei die Aufsichtsführung nicht in den Händen der Bankenkommission, sondern allein bei der Nationalbank liegt. Mit diesen Vorschriften werden also²⁾ lediglich Lücken ausgefüllt, die bis zur Entstehung des BG bestanden haben.

Auch die Vorschriften des KWG sind zunächst darauf gerichtet, dem Gläubigerschutz zu dienen. Auch hier wurden allgemein anerkannte betriebswirtschaftliche

1) W. Brühlmann, a.a.O. S. 22.

2) W. Schwander, a.a.O. S. 171.

liche Grundsätze des Bankbetriebs in der Form von gesetzlichen Normen niedergelegt. Soweit nicht solche bindenden Normen schon von vornherein bestehen, haben - gleich wie nach dem BG - die Aufsichtsinstanzen gemäß § 30 KWG für die Beseitigung etwaiger Mißstände Sorge zu tragen. Daß das KWG eine grössere Zahl von derartigen Normen enthält, wie etwa die über die Groß- und Organkredite, oder die Anlagengeschäfte, besagt noch nichts über seinen andersartigen Charakter. Gegenüber dem BG ist dies lediglich ein Unterschied im Verfahren.

Anderer Art sind dagegen die Vorschriften über die Bedürfnisprüfung und die Reglementierung des Zinssatzes. In dem Bestreben, eine besondere Marktordnung für das Kreditgewerbe herzustellen, sprengt das KWG den Rahmen eines sich lediglich an betriebswirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten orientierenden Gesetzes und dringt in volkswirtschaftliche Gebiete vor. Immerhin könnte man unterstellen, wie schon ausgeführt, daß auch diese Vorschriften nur den Schutz des Gläubigers und einen damit in engem Zusammenhang stehenden störungsfreien Ablauf der Kreditwirtschaft zum Ziele haben.

Von dem Gläubigerschutz verfolgt das KWG jedoch weitergehende Ziele. "Die Herstellung eines den Aufgaben des nationalsozialistischen Staates entsprechenden Geld- und Kapitalmarktes muß somit das Kernstück jeder Neuordnung sein", hebt der Begleitbericht¹⁾ ausdrücklich hervor. Nicht wie im BG werden nur vereinzelt Vorschriften, die über den Gläubigerschutz hinausgehen, dem Gesetz zugefügt. Vielmehr macht sich durch das gesamte KWG die Tendenz zu einer Kreditplanwirtschaft bemerkbar. Die dem Gläubigerschutz dienenden Vorschriften sind eng verknüpft mit währungspolitischen, staatsfinanziellen und allgemeinen wirtschaftlichen Gedanken und Interessen. Keineswegs können wir beispielsweise die Ansicht von Dertmann²⁾ teilen, daß die Vorschriften über das Kreditgeschäft und die Liquidität nur dem Schutz des Gläubigers dienen. Die Formulierungen des Begleitberichts sind nicht nur leere Worte geblieben.

Einmal sei an die ausgeprägte währungspolitische Natur der Barreservevorschriften erinnert, sowie an die der Währungspolitik dienenden Vorschriften über den unbaren Zahlungsverkehr und über die Einreichungspflicht der Bilanzen. Deutlich erkennbar erschien uns die Absicht des Gesetzgebers, wie im einzelnen schon erörtert, mit Hilfe der Vorschriften über die Deckungs-

1) Abgedruckt bei Pröhl, a.a.O. S. 7.

2) Dertmann, a.a.O. S. 743.

pflicht der fremden Gelder, der Liquiditätsnormen und der Anlagevorschriften über die Spareinlagen auch der Förderung des Staatskredits zu dienen. Allgemein planwirtschaftliche Gedankengänge schlugen sich vor allem in § 30 KWG nieder. Er offenbart die Ansicht des Gesetzgebers, daß die Bankwirtschaft nicht durchweg in der Lage ist, den volkswirtschaftlichen Bedürfnissen in genügender Weise Rechnung zu tragen. Vielmehr bedarf es dazu einer ordnenden Hand. Durch die Übertragung derartig weitgehender Befugnisse an eine dem politischen Einfluß unterliegende Aufsichtsinstanz hat das KWG eine Handhabe geschaffen, die Bankwirtschaft i.S. der jeweiligen wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Staatsführung zu beeinflussen. Nicht zuletzt könnten auch die einzureichenden Unterlagen, wie die Kreditmeldungen, dazu dienen, den Aufsichtsinstanzen die Wahrnehmung derartiger Interessen zu erleichtern.

Mag das KWG in den Jahren bis 1945 und besonders auch gegenwärtig nicht in dieser Weise gehandhabt worden sein, so schafft es jedenfalls gewisse Voraussetzungen für eine Kreditlenkung.

II. Grundlagen einer Neuordnung.

Ob in Anbetracht der planwirtschaftlichen Tendenzen des KWG bei dessen Neufassung wesentliche Änderungen notwendig erscheinen, ist eine Frage, deren Beantwortung es unumgänglich macht, sich zu einer bestimmten Wirtschaftsordnung zu bekennen und im besonderen zu den hiernach den Banken zukommenden Funktionen Stellung zu nehmen.

Keinesfalls kann der vielfach von den Vertretern der nationalsozialistischen Wirtschaftsordnung vertretene Standpunkt,¹⁾ daß die Banken ihrer Bestimmung nach ein Werkzeug der Staatspolitik seien¹⁾, geteilt werden.

Dagegen dürfte die letztlich auf der Currencytheorie beruhende Ansicht, daß, wie sich Gestrich²⁾ ausdrückt, "eine möglichst störungsfrei ablaufende Verkehrswirtschaft eine zentralgeleitete, mit allen notwendigen Machtmitteln für die Beherrschung des Geld- und Kreditsystems arbeitende Kreditpolitik braucht", heute durchweg anerkannt werden. Nur unter dieser Voraussetzung erscheint es

1) So von Katzler, Bankenpolitik im nationalsozialistischen Staat, in "Bankarchiv 1933/34" S. 175.

2) H. Gestrich, Kredit und Sparen, 2. Aufl. Godesberg 1947, S. 155.

möglich, eine "Verkehrswirtschaft mit individueller Freiheit des Verbrauchs, des Sparens und der Investition" aufrecht zu erhalten.

Wenn heute auch keine Zweifel mehr darüber bestehen können, daß eine übergeordnete Kreditpolitik darauf ausgerichtet sein muß, die wirksame Geldmenge unter Kontrolle zu halten, d.h. also eine quantitative Kreditkontrolle sicherzustellen, so ist es aber umstritten, ob es darüber hinaus auch notwendig erscheint, einen Einfluß auf die Verteilung dieser Geldmengen, d.h. also eine qualitative Kreditkontrolle auszuüben. Während durch die quantitative Kreditkontrolle die "Freiheit der Investition", die ja auch Gestrich anstrebt, nicht eingeschränkt wird, ist dies bei der qualitativen Kreditkontrolle nicht mehr der Fall. Neben die privatwirtschaftlichen Kriterien der Kreditwürdigkeit, den Ertragserwartungen und dem Sicherheitsbedürfnis der Banken, treten andersartige, mit volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten begründete Kriterien. In diesem Zusammenhang ist es gleichgültig, ob man von der Annahme ausgeht, mit Hilfe einer solchen qualitativen Kreditkontrolle Mangelercheinungen beheben, Fehlinvestitionen und Arbeitslosigkeit verhindern und eine gleichmässige Konjunkturentwicklung fördern zu können, oder ob damit sozialpolitische oder staatsfinanzielle Ziele verfolgt werden. All diesen Überlegungen liegt der Gedanke zu Grunde, daß die "privatwirtschaftlichen Kriterien der Kreditwürdigkeit" nicht durchweg als das ¹⁾ "Maß der volkswirtschaftlichen Kreditwürdigkeit" angesehen werden können. U.E. kann man sich aber sehr wohl auf den Standpunkt stellen, daß es grundsätzlich allein Sache der Geschäftsbanken ist, die Auslese unter den Kreditnehmern zu treffen. Die Beachtung privatwirtschaftlicher Kriterien der Kreditwürdigkeit scheinen uns am ehesten die Gewähr dafür zu bieten, daß die Kredite der mit der höchsten Produktivität ausgestatteten Verwendung zufließen. Die Anwendung von Mitteln der qualitativen Kreditkontrolle durch die Zentralnotenbank widerspricht "dem Grundgedanken des Kreditsystems, jener aus der Marktwirtschaft entwickelten ... ²⁾ und als zweckmässig erprobten Gliederung in Monopol- und Wettbewerbsbanken".

Eine qualitative Kreditkontrolle liegt bereits dann vor, wenn die Zentralnotenbank an das Wechselmaterial bestimmte Anforderungen stellt oder bei ihrer Diskontpolitik bestimmten Wirtschaftszweigen günstigere Kreditbedingungen einräumt. ³⁾ Davon abgesehen kann einer qualitativen Kreditkontrolle Tür und Tor

1) H.U. Willeke, Betrachtungen zur Unvollkommenheit des Kreditmarktes in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik" Stuttgart 1955, S. 274.

2) H. Linhardt, Kreditkontrolle Essen 1954, S. 21.

3) Vgl. Näheres bei H.U. Willeke, a.a.O. S. 272 ff.

geöffnet werden, indem durch die Schaffung eines entsprechenden Bankaufsichtsgesetzes ein unmittelbarer Einfluß auf die Banken hinsichtlich der Verteilung ihrer Kredite ausgeübt wird. Soweit sich eine solche Kreditkontrolle an volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Notwendigkeiten und Dringlichkeiten orientiert, paßt sie grundsätzlich nicht in ein marktwirtschaftliches System. Wenn man aus sozialpolitischen Erwägungen oder aus sonstigen Gründen glaubt, eine bestimmte Kreditnachfrage befriedigen zu müssen, die auf Grund der Bedingungen des Kreditmarktes nicht befriedigt werden kann, - wobei es durchaus sein mag, daß ein solches Anliegen gerechtfertigt erscheint, - sollte man dies auf anderem Wege, etwa mit Hilfe der Steuerpolitik oder staatlicher Subventionen zu erreichen suchen. Denn jede Maßnahme, die eine Ausschaltung der Regeln einer freien Marktwirtschaft beinhaltet, sollte nur eine vorübergehende Ausnahmeerscheinung bilden und auch als solche gekennzeichnet sein. Jedenfalls hielten wir es für verfehlt, mittels eines Bankaufsichtsgesetzes von vornherein eine Handhabe für eine Kreditplanwirtschaft zu schaffen.

Wenn wir in unseren bisherigen Ausführungen die Notwendigkeit einer qualitativen Kreditkontrolle in Abrede gestellt haben, so soll dies noch nicht bedeuten, daß wir ein Bankenaufsichtsgesetz in jeder Form ablehnen.

Zwar sind wir mit Muthesius¹⁾ der Meinung, daß der Staat bankwirtschaftliche Funktionen grundsätzlich nicht besser auszuüben vermag, als die privaten Bankunternehmungen. Wenn er jedoch zu dem Schluß kommt, daß, wie die Erfahrungen gezeigt haben, die Bankenaufsicht kaum in der Lage sei, schlechte Geschäfte und Verluste im Bankwesen bloßzulegen, geschweige sie zu verhindern, und das Argument, daß es ohne die Kontrolle noch schlimmer um die Banken stehen würde, als einen recht schwachen Trost bezeichnet, so können wir ihm hier nicht zustimmen. Wir sind weit davon entfernt zu glauben, daß es mit Hilfe eines Bankaufsichtsgesetzes möglich ist, Verluste der Banken gänzlich zu vermeiden. Wir sind jedoch der Überzeugung, daß mit Hilfe einer Bankenaufsicht diese Gefahren vermindert werden können. Keinesfalls soll den Banken ihre Selbstverantwortung genommen werden. Es ist ihre Sache, die Auslese unter den Kreditnehmern zu treffen. Jedoch liegt die Gefahr nahe, wie gerade die Bankenkrise zu Anfang der 30er Jahre gezeigt hat, daß die Banken in fahrlässiger Weise oder gegen ihr besseres Wissen aus einem übersteigerten Rentabilitätsstreben die Grenzen gesunder bankbetriebswirtschaftlicher Grundsätze über-

1) V. Muthesius, Gesunde Konkurrenz in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1955, S. 639 ff.; - ferner "Wettbewerb oder öffentliche Funktion?" in "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 1956, S. 107 ff.

schreiten. Eine qualitative Kreditkontrolle durch eine übergeordnete Instanz halten wir daher insofern für zweckmässig, als sie sich darauf beschränkt, die Einhaltung privatwirtschaftlicher Kriterien der Kreditwürdigkeit zu überwachen.

Allerdings wird es einer Aufsichtsinstanz nur in sehr beschränktem Umfange möglich sein, die einzelnen Kredite auf ihre Bonität hin zu überprüfen. Im wesentlichen wird man nur die wenig zahlreichen und besonders gefährlich erscheinenden Groß- und Organkredite in Betracht ziehen können. Das Schwergewicht der Kontrolle wird vielmehr auf die Art der von den Banken geübten Kreditpolitik, auf die Einhaltung allgemein anerkannter betriebswirtschaftlicher Grundsätze und Gesetzmässigkeiten des Bankbetriebs zu richten sein. Es wird sich also weniger um eine Kreditaufsicht, als um eine Bankenaufsicht handeln müssen.¹⁾

Es kann aber kein Zweifel darüber bestehen, um es nochmals zu wiederholen, daß eine sich an rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierende Bankenkontrolle im Endergebnis auch volkswirtschaftlichen Interessen dient, indem sie das Vertrauen zu den Banken stärkt und somit eine Voraussetzung für ein störungsfreies und reibungsloses Funktionieren der Kreditwirtschaft bildet.

Unter diesen Voraussetzungen hätte man die Beibehaltung der Normen des KWG zu erörtern. An den Vorschriften über das Kreditgeschäft und die Liquidität wäre nicht uneingeschränkt festzuhalten.

Zwar halten wir die Anwendung von Mitteln der quantitativen Kreditkontrolle, wie beispielsweise von Barreservevorschriften, für durchaus zweckmässig, ja für unbedingt notwendig. Ein Bankenaufsichtsgesetz stellt jedoch hierfür nicht die geeignete gesetzliche Grundlage dar. Wie die übrigen Normen des KWG mit ausgesprochen währungspolitischen Charakter gehören derartige Vorschriften in ein Zentralnotenbankgesetz. Dabei ergeben sich allerdings insofern Schwierigkeiten, als die Vorschriften nicht allein währungspolitischer Natur sind, sondern auch bankbetriebswirtschaftliche Grundsätze beinhalten. Besonders deutlich tritt, wie im einzelnen schon erörtert, die Überschneidung von währungspolitischen und von den durch den Gläubigerschutz bedingten Interessen in den Vorschriften über die Deckung der Verbindlichkeiten durch das Eigenkapital und die Barreservevorschriften in Erscheinung. Hinsichtlich ersterer erscheint uns eine Herausnahme aus dem KWG und eine stärkere Betonung des wä-

1) Vgl. M. Schneider, a.a.O. S. 485.

runbspolitischen Akzents nicht zweckmässig. Dagegen halten wir in bezug auf die Barreservevorschriften den Vorrang der währungspolitischen Interessen unbedingt für gegeben. Ein enges Zusammenwirken von Zentralnotenbank und Bankenaufsichtsinstanz wird für den Fall von Liquiditätsschwierigkeiten als notwendig anzusehen sein.

Weiterhin muß u.E. bei einer Neufassung des KWG vor allen Dingen der dominierenden Stellung des Staatskredits ein Ende bereitet werden. Der mittelbare Zwang zur Anlage in Staatspapieren kann, wie das Beispiel des BG gelehrt hat, gelockert werden, ohne daß dadurch die Sicherheit der Einleger nennenswert verschlechtert wird.

Auch wird es sich kaum empfehlen, über die heute bestehenden Normen hinaus eine bis in die Einzelheiten gehende Regelung über die Anlage der fremden Gelder zu treffen. Vielmehr muß den Banken in genereller Form ein den allgemein anerkannten bankbetriebswirtschaftlichen Grundsätzen entsprechendes Verhalten zur Pflicht gemacht werden. Erscheinen derartige Grundsätze verletzt, so hat die Aufsichtsinstanz unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage des Kreditinstituts und der jeweiligen örtlichen Verhältnisse einzuschreiten. Eine dahingehende Vorschrift würde gleichsam die Generalklausel des Bankenaufsichtsgesetzes darstellen. Keinesfalls kann aber an der Formulierung des § 30 KWG festgehalten werden. Die Aufsichtsinstanzen sollten ihre Entscheidungen nicht unter dem Gesichtspunkt übergeordneter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen treffen.

Dagegen erscheint es weit problematischer, ob die Aufsichtsinstanzen ausser für die Ordnungsmässigkeit der Geschäftspolitik nicht auch für eine gewisse Rentabilität der Kreditinstitute Vorsorge treffen sollten, um im Interesse des Vertrauens- und Gläubigerschutzes das Ausscheiden von Grenzbetrieben zu verhindern. Obgleich vieles dagegen spricht, die Banken von den marktwirtschaftlichen Regeln des Wettbewerbs auszuschliessen, und obgleich uns eine Bedürfnisprüfung als ein unzulängliches Mittel erscheint, eine Übersetzung des Bankenapparates zu verhindern, glauben wir, den Aufsichtsinstanzen nicht jede Einflußnahme auf die Errichtung von Bankniederlassungen und die Zinskonditionen vorenthalten zu können.

Wie gesagt, wird es aber trotz aller Sicherheitsvorkehrungen nicht zu verhindern sein, daß Banken Verluste erleiden, und daß ihre Existenzfähigkeit in der Folge von Störungen des gesamten Wirtschaftsgefüges - die ausserhalb ihres Einflßbereiches liegen, und die sie schlechterdings nicht rechtzeitig in Betracht ziehen können - ernstlich bedroht wird. Es erscheint daher durch-

aus angebracht, sich nicht allein auf Maßnahmen vorbeugender Art zu beschränken. Ernstlich zu überlegen wäre, ob nicht für den Fall, daß die Existenzgefährdung von der Einlagenseite her ausgeht, wie schon im einzelnen erörtert, den Banken ein gewisser Schutz gewährleistet werden sollte, indem der Aufsichtsinstanz das Recht eingeräumt wird, eine allgemeine oder auch nur eine für ein einzelnes Institut geltende Auszahlungssperre, ähnlich dem schweizerischen Fälligkeitsaufschub, anzuordnen.

Können auf der anderen Seite eintretende Verluste nicht mehr allein durch die Auflösung offener und stiller Reserven gedeckt werden, tritt also eine Unterbilanz auf, und kann dadurch die vorgeschriebene Deckung der Verbindlichkeiten nicht mehr aufrecht erhalten werden, so wird eine verschärfte Kontrolle angebracht sein. Wenn keine Möglichkeit vorhanden ist, Kapital zuzuschießen, oder wenn die zukünftigen Ertragserwartungen wenig positiv eingeschätzt werden können, so wären damit die Voraussetzungen für eine Zwangsliquidation gegeben. Der Aufsichtsinstanz muß daher das Recht vorbehalten bleiben, in solchen Fällen einer Bank die Fortführung des Geschäftsbetriebs zu untersagen, oder, falls dies möglich erscheint, ihr eine Fusion mit einem aufnahmebereiten Institut aufzuzwingen.

Daß zur Wahrnehmung dieses kurz umrissenen Aufgabenkreises eine neutrale Instanz durchaus geeignet, ja geradezu erforderlich ist, wurde hinlänglich erörtert. Es wäre daher empfehlenswert, die Aufsichtsbefugnisse nicht weiterhin in den Händen eines Länderwirtschafts- oder -finanzministers zu belassen. Vielmehr wäre an eine fachliche, sachlich unabhängige Behörde zu denken. Auf die Vorzüge einer dezentralen Organisationsform sollte dagegen nicht verzichtet werden. Wenn auch im Interesse eines einheitlichen Rechts die Schaffung einer zentralen Instanz - als deren Mitglieder etwa die Leiter der einzelnen Länderaufsichtsinstanzen in Frage kämen - nicht völlig verneint werden kann, so hätte doch das Schwergewicht der Aufsicht auf den Länderaufsichtsinstanzen zu ruhen.

Die wesentlichste Grundlage für die Aufsichtsführung wird aber die Tätigkeit der Abschlußprüfer bilden. Ist die Voraussetzung einer einwandfrei bewerteten Bilanz nicht erfüllt, so ist jede übergeordnete Bankenaufsicht auf Sand gebaut.

A n h a n g

Die Auswirkungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf die Bankenaufsicht

Durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957 (BGBl. 1957 I S. 1081), das am 1. Januar 1958 in Kraft treten wird, wurde auch der Kapitalmarkt in die Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs einbezogen. Jedoch erschien dem Gesetzgeber in Anbetracht der besonderen Stellung des Kreditgewerbes und im Hinblick auf die bereits vorhandene Fachaufsicht die "Umkehrung des Verbotstatbestandes" gerechtfertigt.¹⁾ "Wettbewerbsbeschränkungen im Zusammenhang mit Tatbeständen, die der Genehmigung oder Überwachung nach dem Gesetz über das Kreditwesen unterliegen", sind daher gemäß § 102 des Gesetzes lediglich einer Mißbrauchsaufsicht unterworfen.

Die Mißbrauchsaufsicht wird dadurch gewährleistet, daß wettbewerbsbeschränkende Verträge und Beschlüsse im Sinne des § 1 des Gesetzes der Fachaufsichtsbehörde gemeldet werden müssen. Diese leitet die Meldungen an die Kartellbehörde weiter. (§ 102 Abs. 1 des Gesetzes). Gemäß § 102 Abs. 2 des Gesetzes kann die Kartellbehörde im Einvernehmen mit der Fachaufsichtsbehörde den Kreditinstituten oder den Vereinigungen von Kreditinstituten wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen untersagen und derartige Verträge oder Beschlüsse für unwirksam erklären.

Ursprünglich war beabsichtigt, nur die Fachaufsichtsbehörde mit der Aufsichtsführung zu betrauen. Doch hat sich schließlich die Auffassung, daß die Fachaufsichtsbehörde wegen ihrer im wesentlichen andersgearteten Tätigkeit als weniger geeignet für diese Aufgabe anzusehen ist, durchgesetzt.²⁾ Es erscheint uns durchaus denkbar, daß die Bankaufsichtsbehörde wettbewerbsbeschränkende Absprachen, die geeignet erscheinen, zur Rentabilitätssicherung der Kreditinstitute und somit zum Schutze der Gläubiger beizutragen, im Gegensatz zur

1) Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode "zu Drucksache" 3644, S. 45.

2) Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, a.a.O. S. 45.

Kartellbehörde als vertretbar, ja gar als erforderlich betrachten wird. Die Kartellbehörde wird wohl eher geneigt sein, in einer Beschränkung des freien Wettbewerbs einen unerwünschten und nicht zulässigen Tatbestand zu erblicken. Für den Fall, daß kein Einvernehmen zwischen den beiden Instanzen erzielt wird, hat der Bundesminister der Wirtschaft, bzw. die nach Landesrecht zuständige Stelle, zu entscheiden (§ 102 Abs. 4 des Gesetzes). Damit erscheint eine gewisse Gewähr gegeben, daß die Entscheidungen nicht von einer eventuell zu einseitig orientierten Instanz getroffen werden.

Durch den Erlaß des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird es in Zukunft den Kreditinstituten oder ihren Vereinigungen, vorbehaltlich der behördlichen Entscheidung, wieder möglich sein, wettbewerbsregelnde Absprachen - sei es, daß sie sich auf das gesamte Bundesgebiet, sei es, daß sie sich lediglich auf einzelne Länder oder Bankplätze erstrecken - zu treffen. Jedoch werden durch das Gesetz die den Bankaufsichtsbehörden gemäß § 36 KWG zustehenden Befugnisse nicht eingeschränkt. Es erscheint daher nicht ausgeschlossen, daß die Bankaufsichtsbehörden auf Grund von § 36 Satz 3 KWG weiterhin für die Kreditinstitute verbindliche Zinssätze selbst erlassen. "Verwaltungsanordnungen"¹⁾ werden jedoch von dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht erfaßt. Ausgerechnet die Reglementierung von Zinssätzen, die wohl die weitestgehende Beschränkung des Wettbewerbs im Kreditwesen darstellen dürfte, wird somit dem Einfluß der Kartellbehörde entzogen. Die bevorstehende Neufassung des KWG läßt die Möglichkeit offen, eine Änderung dieses Zustandes zu vollziehen.

Die Auswirkungen des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf die Bankenaufsicht

Durch das "Gesetz über die Deutsche Bundesbank" vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 745) wurde das Gesetz über die Errichtung der Bank deutscher Länder, das Gesetz über die Landeszentralbanken sowie das Emissionsgesetz aufgehoben. "Die Landeszentralbanken und die Berliner Zentralbank werden mit der Bank deutscher Länder verschmolzen. Die Bank deutscher Länder wird Deutsche Bundesbank". (§ 1 des Gesetzes über die Bundesbank).

1) Vgl. zur Rechtsnatur der Anordnungen nach § 36 Satz 3 KWG K. Hammer, Die Wettbewerbsregelung im Rahmen der Zins- und Wettbewerbsabkommen des Kreditgewerbes NJW 1956, 9. Heft, S. 328.

Zwar ist der Erlaß des Bundesbankgesetzes für die bevorstehende Neufassung des KWG - vor allem hinsichtlich der organisatorischen Probleme und auch in Anbetracht der Überschneidung einiger Vorschriften, wie beispielsweise bei der Reservehaltung - von grosser Bedeutung. Doch dürfte sich bis zur Neufassung des Gesetzes keine wesentliche Veränderung des gegenwärtigen Zustandes der Bankenaufsicht ergeben.

Soweit die in dieser Arbeit erwähnten materiellen Bestimmungen in den jetzt aufgehobenen Gesetzen ihre Grundlage hatten, wurden sie in etwas abgeänderter Form in das neue Bundesbankgesetz übernommen. So kann den Kreditinstituten nunmehr auf Grund des § 18 des Bundesbankgesetzes zur Pflicht gemacht werden, monatliche statistische Meldungen zu erstatten. Von ausserordentlicher Bedeutung ist, daß auch das Institut der Mindestreservehaltung beibehalten worden ist (§ 16 des Bundesbankgesetzes). Die jetzige Regelung enthält gegenüber den seitherigen Bestimmungen wesentliche Erweiterungen und deutet darauf hin, daß auch im zukünftigen KWG auf eine Verpflichtung zur Haltung von Liquiditätsreserven nicht verzichtet werden soll. Die Höchstgrenze der Mindestreserve wurde mit Ausnahme des Reservesatzes für Spareinlagen nach oben verschoben.¹⁾ Dagegen wurde auf die Festsetzung von Mindestgrenzen verzichtet. Liquiditätspolitisch ist es aber nicht vertretbar, die Kreditinstitute von jeglicher Verpflichtung zur Haltung einer Barreserve zu entbinden. Es ist daher zu vermuten, daß von der Festsetzung von Mindestgrenzen nur im Hinblick auf eine bevorstehende Regelung dieser Frage im zukünftigen KWG Abstand genommen wurde. Noch deutlicher kommt in Abs. 5 des § 16 die Erwartung zum Ausdruck, daß auch das neue KWG Liquiditätsnormen enthalten wird. Gemäß dieser Vorschrift sind die nach dem Gesetz zu unterhaltenden Mindestreserven auf die nach anderen Gesetzen zu unterhaltenden Liquiditätsreserven anzurechnen.

Die Mindestreserve wird wie bisher nach dem Monatsdurchschnitt der reservepflichtigen Verbindlichkeiten errechnet. Besitzen damit die Mindestreserven schon einen gewissen Liquiditätscharakter - wie erörtert -, so wird dieser durch die Vorschrift des § 16 Abs. 3 noch stärker hervorgehoben. Zwar wurde im Gegensatz zur seitherigen Regelung der Bundesbank die Befugnis, bei der Unterschreitung des Reservesolls einen Sonderzins bis zu 3 % über dem jeweiligen Lombardsatz zu erheben, nunmehr durch das Gesetz selbst eingeräumt. Doch handelt es sich dabei lediglich um eine Kannvorschrift. Ausserdem wird ausdrücklich bestimmt, daß dieser Sonderzins nicht erhoben werden soll, "wenn

1) Das Gesetz setzt die Höchstgrenze für Sichtverbindlichkeiten auf 30 %, für befristete Verbindlichkeiten auf 20 % und für Spareinlagen auf 10 % fest.

die Unterschreitung aus nicht vorhersehbaren Gründen unvermeidlich war". Somit dürfte einem Kreditinstitut die Möglichkeit offenstehen, im Falle einer Liquiditätskrise auf seine Mindestreserven zurückzugreifen. Den Mindestreserven muß deshalb auch die Funktion einer Liquiditätsreserve zugesprochen werden. Schließlich wird dies noch dadurch hervorgehoben, daß auf die zu unterhaltenden Mindestreserven die nach anderen Gesetzen zu unterhaltenden "Liquiditätsreserven" anzurechnen sind, (§ 16 Abs. 5) d.h. daß den Mindestreserven derselbe Liquiditätscharakter beigemessen wird.

Eine erhebliche oder wiederholte Unterschreitung der Mindestreserve hat die Bundesbank der Bankaufsichtsbehörde mitzuteilen (§ 16 Abs. 3). Nach unserer Auffassung wäre es jedoch erforderlich gewesen, daß der Bankaufsichtsbehörde darüber hinaus ein Mitspracherecht eingeräumt wird. Da es vornehmlich Aufgabe der Bankaufsichtsbehörde ist, im Interesse des Gläubigerschutzes Liquiditätskrisen zu verhindern, sollte sie zumindest Gelegenheit haben, ihre Auffassung über die Vordringlichkeit einer Befreiung von der Verzinsung des Reserverdefizits vorzutragen.

Es ist kaum anzunehmen, daß infolge der neuen Bundesbankgesetzgebung die gegenwärtige Organisationsform der Bankenaufsicht eine Änderung erfährt. Durch den Erlaß des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank haben zwar die LZ-Banken ihre rechtliche Selbständigkeit verloren und sind Hauptverwaltungen der Bundesbank geworden. Doch blieb diesen Hauptverwaltungen - die weiterhin die Bezeichnung Landeszentralbank tragen - eine gesetzlich festgelegte, von der Bundesbank unabhängige Geschäftsführungsbefugnis vorbehalten (vgl. § 8 Abs. 2 des Bundesbankgesetzes). Gegen die Wahrnehmung von hoheitlichen Funktionen - wie sie sich aus dem KWG ergeben - könnten allerdings formalrechtliche Bedenken erhoben werden. Im gegenwärtigen Zeitpunkt nehmen jedoch die LZ-Banken weiterhin die ihnen auf Grund des KWG bisher eingeräumten Befugnisse wahr. (Nach Rückfrage bei der Landeszentralbank in Baden-Württemberg). Auch ist zu erwarten, daß sich bis zu einer endgültigen Klärung der Rechtslage durch das bevorstehende KWG kaum mehr eine wesentliche Änderung der gegenwärtigen, ländermässig recht unterschiedlichen Organisationsform der Bankenaufsicht ergibt.

Lebenslauf

Ich wurde am 4. Dezember 1930 als Sohn des Regierungsbau-
direktors Bernhard Schober und seiner Ehefrau Elisabeth,
geborene Schwarz, in Stuttgart geboren.

Im Jahre 1937 trat ich in die Grundschule in Stuttgart ein
und wechselte 1941 in die Karlsoberschule über. In den Jah-
ren 1946-1949 besuchte ich die Freie Waldorfschule in Stutt-
gart. Sodann trat ich in die 9. Klasse der Schickardtoberschu-
le in Stuttgart ein, an der ich am 9. Juni 1950 das Abitur ab-
legte.

Im Wintersemester 1950/51 begann ich an der Wirtschaftshoch-
schule Nürnberg das Studium der Betriebswirtschaftslehre.

Nach Abschluß meines 7. Studienseesters legte ich am 13. Mai
1954 an der Universität München die Prüfung für Diplomkaufleute
ab.

Anschliessend setzte ich meine Studien fort und widmete mich da-
bei der Ausarbeitung der Dissertation. Nach einer vorübergehen-
den Tätigkeit bei der Württembergischen Girozentrale in Stutt-
gart bin ich seit 1.2.1957 bei der Industrie- und Handelskammer
Stuttgart beschäftigt.

